



Norges miljø- og
biovitenskapelige
universitet

Masteroppgave 2020 30 stp
Fakultet for landskap og samfunn

Politikkens påvirkning på transportplanlegging En case-studie av Oslopakke 3

Ola Oksdøl Johansen
By- og regionplanlegging

Forord

Det er 20 år siden jeg startet i første klasse på Gran Skole. Nå avsluttes mitt studieløp ved å levere en masteroppgave i By- og regionplanlegging ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet – og det midt i en global pandemi. På Ås har jeg i de mange fag og prosjektarbeid stiftet nye bekjentskap samtidig som jeg har fått faglige utfordringer.

Jeg vil takke min veileder Tim Richardson for de gode tilbakemeldingene jeg har fått i løpet av arbeidet med min masteroppgave. Veiledningene har hjulpet meg med å ta store steg i forståelsen min av tematikken og generelt i oppgaveskrivingen. I tillegg vil jeg takke de tre kvinnene i mitt liv, min samboer, søster og mor. Takk for støtte og hjelp i løpet av skriveprosessen.

Ola Oksdøl Johansen
Våren 2020

Sammendrag

Transport av mennesker er en sentral del av det moderne samfunn. Hvordan det planlegges for transport påvirker mangt, fra menneskers hverdag til det globale klimaet. Det ble på 1900-tallet planlagt for den da nye mobilitetsformen, personbilen. Synet på klimautfordringene ble endret mot slutten av 1900-tallet. Dette førte til at transportplanlegging ble mer klimaorientert. Som et resultat av dette ble planlegging for bilen regnet som utdatert. På tross av dette vedtas det fortsatt å bygge kapasitetsøkende veinfrastuktur. Det er mange aktører som kan påvirke planlegging. En av aktørene med makt i planlegging er politikere. Politikeres vedtaksmakt i norsk planlegging fører til at politiske partier påvirker transportplanlegging.

Denne oppgaven ser politiske partiers forskjellige tolkning av transportplanlegging. Det er gjort en case-studie av Oslopakke 3. Oslopakke 3 er en bypakke for Oslo og Akershus/Viken. Pakken inneholder en prosjektportefølje som har som formål å forbedre Osloregionens transportsystem. En rekke vei-, kollektiv, sykkel- og gangprosjekter utgjør prosjektporteføljen. Flerpartisystem og et sterkt lokaldemokrati er noen av kjennetegnene ved norsk politikk. Lokalpolitikernes påvirkningskraft på bypakker, og partiers forskjellige tolkninger av transportplanlegging påvirker Oslopakke 3. Dynamikken mellom overordnede føringer for klima, målbildet i Oslopakke 3 og det faktiske innholdet i prosjektporteføljen er gjenstand for analyse.

Oslopakke 3 har en tidsramme mellom 2008 og 2036. Med frame theory som verktøy skal jeg analysere sentrale dokumenter fra Oslopakke 3s oppstart og fireårige revideringer. Gjennom analysen blir de politiske partienes forskjellige meninger pekt ut. Det er tydelig at partiene som hadde flertall lokalt og nasjonalt påvirket de løsningsforslagene som vant fram. Nasjonale føringer for transportplanlegging og klimapolitikk hadde gjennom prosessen til Oslopakke 3 varierende innvirkning på målbildet til pakken. Prosjektporteføljens innhold bærer preg av Oslopakke 3s forhandlingsmodell. Beslutningene tatt rundt det opprinnelige innholdet, og revideringene av innholdet, baserte seg på en bred lokal enighet i Oslo og Akershus/Viken. Den lokalpolitiske forhandlingsmodellen førte til en motvilje mot å endre pakkens innhold.

Funnene i oppgaven tyder på at de politiske partiene påvirket Oslopakke 3. Lokalpolitisk enighet viste seg å veie tyngre enn faglige anbefalinger på flere tidspunkter. Utviklingen av den nasjonale klimapolitikken materialiserte seg ikke i målbildet i oppstarten til Oslopakke 3. Klimaforlikene fra 2008 og 2012 dreide Oslopakke 3 i en mer klimavennlig retning og førte til at nullvekstmålet ble en av hovedmålene i pakken. Et rød-grønt flertall i Oslo bystyre med MDG i spissen var en av faktorene for at revidert avtale 2016 tok enda et klimavennlig steg. Funnene i denne oppgaven tyder på at en slik utvikling er nødvendig for Oslopakke 3. Blir utdaterte tolkninger av transportplanlegging prioritert foran faglige anbefalinger og nasjonale klimapolitiske føringer kan det ha konsekvenser for Osloregionen.

Abstract

The transport of people is a key part of modern society. How we plan for transport affects a number of things, from the everyday life of people to the global climate. In the 20th century, the car was the main focus of transport planning. Climate change became a global focus towards the end of the 20th century. As a result of this, transport planning was conducted in a more climate-oriented way. The car was no longer a part of this sustainable future. Despite this, there are still being built road infrastructure that increases the capacity of the car. There are many actors that can affect planning. An actor with power in planning is politicians. In Norway, planning decisions are made by the politicians. This leads to the political parties affecting transport planning.

This thesis will look at political parties' different interpretations of transport planning. There has been conducted a case-study of Oslo Package 3. Oslo Package 3 consists of public transport, road, bicycle and pedestrian measures for Oslo and Akershus/Viken. The characteristics of the Norwegian political system is a multi-party system and a strong local democracy. The local politicians influence on packages such as Oslo Package 3, and the different parties' interpretations of transport planning affects the outcome of the package. The dynamic between superior guidelines for climate, the goals for Oslo Package 3 and the actual content of the package is subject to analysis.

Oslo Package 3 has a timeframe between 2008 and 2036. With frame theory as my theoretical toolset, I analyze central documents in the early stages of Oslo Package 3 and its revisions. Through analysis, the different meanings of the political parties were pointed out. It was clear that the parties which had a majority locally and nationally influenced the solutions of the package. The national guidelines for transport planning and climate policy had varying impacts on the goals for Oslo Package 3. The content of the package was affected by the local negotiation method. The decisions made revolving the original content of the package, and the revisions of it, was dependent on a local majority vote in Oslo and Akershus/Viken. This negotiation model resulted in a reluctance to change the contents of the package.

The findings in the thesis indicates that Oslo Package 3 was influenced by the political parties. At some points, the local majority vote turned out to be weighted heavier than professional recommendations. The reframing of the national politics towards climate did not materialize in the goals set for Oslo Package 3 in its early stages. The national climate compromises in 2008 and 2012 turned Oslo Package 3 in a climate-oriented direction. A coalition between left-wing parties and The Green Party in Oslo was one of the factors for the revision in 2016 taking yet another step in a climate-oriented direction. This development is necessary for Oslopakke 3. If professional recommendations and national climate politics guidelines set aside for outdated interpretations of transport planning, the transport system in the Oslo-region may suffer consequences.

Forkortelser

NTP

Nasjonalt transportplan

KVU

Konseptvalgutredning

KS1

Ekstern kvalitetssikring

St.prp. nr. X (år-år) / (før 2009) Prop X S (år-år)

Stortingsproposisjon

St.meld. nr. X (år-år) / (før 2009) Meld. St. X (år-år)

Stortingsmelding

Forklaring av begreper innen frame theory

Begrepsforklaringene har kilde i arbeidet til van Hulst og Yanow (2016), Richardson et al., (2010) og Tennøy (2010).

Framing:

Tolkningen en person eller gruppe mennesker foretar seg av en situasjon eller et problem basert på tidligere erfaringer.

Frame:

Tolkningen av en situasjon eller problem med tilhørende løsningsforslag.

Majoritetsframe:

En frame som er et resultat av støtte fra et politisk flertall.

Frame-konflikt:

En konflikt mellom to eller flere frames.

Reframing:

Endring i en person eller gruppe menneskers frame av en situasjon over tid.

1.0 Introduksjon	9
1.1 Bakgrunn	9
1.2 Mål, problemstilling og forskningsspørsmål	10
1.3 Relevans	11
1.4 Disposisjon	11
1.5 Oppgavens begrensninger	12
2.0 Norsk transportplanlegging	13
2.1 Store transportprosjekters prosess i Norge	13
2.2 Nasjonal transportplan	13
2.3 Transportplanlegging etter plan- og bygningsloven	14
2.4 Regional transportplanlegging	14
2.4.1 Bypakke	15
2.4.2 Belønningsordningen	15
2.4.3 Bymiljøavtale og byutviklingsavtale	15
2.4.4 Byvekstavtale	16
2.5 Bompengenes og bypakkens historie	16
3.0 Presentasjon av case-studiet	17
3.1 Oslopakke 1	17
3.2 Oslopakke 2	18
3.3 Oslopakke 3	18
4.0 Politikeres påvirkning på transportplanlegging	21
4.1 Transportplanlegging på 1900-tallet	21
4.2 Paradigmeskiftets påvirkning på norsk transportplanlegging	22
4.3 Politikeres vedtaksmakt	23
4.4 Politiske partier i Norge	23
4.5 Politikeres makt i Oslopakke 3	26
5.0 Frame theory	27
5.1 Bakgrunn	27
5.2 Forskjellen og koblingen mellom framing og frames	27
5.3 Rein og Schöns tre frame-prosesser	28
5.4 Videreutviklingen av frame theory	28
5.5 Frame theory i praksis	29
5.5.1 Rethinking power in participatory planning, Towards reflective practice	29
5.5.2 Getting the transport right - for what? What transport policy can tell us about the construction of sustainability	30
5.5.3 Changing Frames of Mobility through Radical Policy Interventions?	31
5.5.4 Why we fail to reduce urban road traffic volumes: Does it matter how planners frame the problem?	33
5.6 Hvilke aspekter av frame theory som tas i bruk i denne oppgaven	35
6.0 Metode	36

6.1	<i>Hvordan frame theory anvendes</i>	36
6.2	<i>Case-studie</i>	36
6.3	<i>Dokumentanalyse</i>	38
6.4	<i>Litteraturgjennomgang</i>	39
6.5	<i>Reliabilitet og validitet</i>	40
6.6	<i>Etiske refleksjoner</i>	41
7.0	En gjennomgang av Oslopakke 3s majoritetsframes	42
7.1	<i>Ny Oslopakke</i>	42
7.2	<i>Revidert avtale 2012</i>	43
7.3	<i>Revidert avtale 2016</i>	44
Analyse		46
8.0	Del 1 - Hvilke frames er identifiserbare i Oslopakke 3, og hvilke frames kommer i konflikt med hverandre?	46
8.1	<i>Lokalt forslag</i>	47
8.2	<i>Oslopakke 3 trinn 1</i>	47
8.3	<i>Oslopakke 3 trinn 2</i>	49
8.4	<i>Revidert avtale 2012</i>	50
8.5	<i>Revidert avtale 2016</i>	50
8.6	<i>Nytt bompengesystem</i>	51
8.7	<i>Pågående forhandlinger</i>	53
8.8	<i>Oppsummering</i>	54
8.8.1	<i>Motstridende frames</i>	55
9.0	Del 2 - Hvordan påvirket de ulike frames og tilhørende frame-konflikter Oslopakke 3s majoritetsframe?	57
9.1	<i>Lokalt forslag</i>	57
9.2	<i>Oslopakke 3 trinn 1</i>	58
9.3	<i>Oslopakke 3 trinn 2</i>	59
9.4	<i>Revidert avtale 2012</i>	61
9.5	<i>Revidert avtale 2016</i>	63
9.6	<i>Oppsummering</i>	65
10.0	Del 3 - Hvordan har Oslopakke 3s målbilde blitt videreutviklet, og hva er oppnåelsen av de klimarelaterte målene for pakken?	68
10.1	<i>Utviklingen av målbildet til Oslopakke 3</i>	68
10.1.1	<i>Oppklaringer rundt de utvalgte målene</i>	71
10.2	<i>Relevant statistikk for de utvalgte målene</i>	72
10.3	<i>Oslopakke 3s innhold og pakkens bidrag til måloppnåelse av klimamål</i>	73
10.4	<i>Reframing av klimahensyn i Osloregionens transportplanlegging</i>	75
11.0	Diskusjon	77
11.1	<i>Frames og frame-konflikter</i>	77

<i>11.2 Motstridende frames sin effekt på majoritetsramen</i>	78
<i>11.3 Utviklingen av målbildet og oppnåelsen av klimamål</i>	79
11.3.1 Vurdering av de utvalgte klimamålene	80
<i>11.4 Hvordan påvirker framing av transportplanlegging Oslopakke 3</i>	81
<i>11.5 Resultatenes overførbarhet til annen forskning</i>	82
11.5.1 Richardson et al., (2010)	83
11.5.2 Tennøy (2010)	84
<i>11.6 Hva kan Oslopakke 3 fortelle om transportplanlegging?</i>	85
Litteraturliste	87

Tabeller

Tabell 1: Politiske partiers synspunkter på transportplanlegging (s. 25)

Tabell 2: Et utvalg av målbildet til Oslopakke 3. Informasjon er hentet fra Styringsgruppe for Oslopakke 3 (2016, s.3) (s. 71).

1.0 Introduksjon

1.1 Bakgrunn

Det norske plansystemet skal sørge for en bærekraftig disponering av ressurser som samfunnet gjør tilgjengelig (Plan- og bygningsloven, 2008, § 1-1). Plansystemet har tre nivåer; lokalt, regionalt og nasjonalt. Det foreligger en rekke internasjonale og nasjonale mål og føringer som all planlegging i Norge skal forholde seg til. Internasjonale mål kan komme fra organisasjoner som EU og FN, blant annet knyttet til reduisering av klimagassutslipp (European Commission, 2014) og å begrense økningen av den globale gjennomsnittstemperaturen (United Nations, 2015). Målene er videreført i nasjonale mål som samordnet areal- og transportplanlegging og nullvekstmålet for byområder (Meld. St. 33 (2016-2017)). Man kan spørre seg - er det mulig å vedta planer som ikke bidrar til måloppnåelse på de tydelige internasjonale og nasjonale målene?

Det er mange aktører som påvirker planlegging. Falleth og Holsen (2018) viser til forholdet mellom politikere, planleggere, grunneiere, utbyggere, berørte og næringsliv. På de tre nivåene i det norske plansystemet sitter det folkevalgte politikere. De folkevalgte politikerne er organisert i partier og har vedtaksmakt. I Norge er det et flerpartisystem hvor lokaldemokratiet har en betydelig rolle. Flerpartisystemet og lokaldemokratiets rolle tillater lokalpolitikere å initiere samordnet transportplanlegging ved hjelp av lokal enighet. Partiene har forskjellige tolkninger på hvordan ulike utfordringer bør løses. Et av temaene hvor det er særlig varierende tolkninger er transport. Transport påvirker oss alle og dermed er transportplanlegging politisert (Vigar, 2002). Det er rimelig å anta at andre aktører har påvirkningskraft på transportplanlegging. Planleggere i offentlig eller privat sektor er de som lager planer i Norge. Interesseorganisasjoner har også anledning til å påvirke innholdet i planer. Denne oppgaven vil fokusere på de politiske partienes påvirkning, da det er de som har vedtaksmakten.

Transportsektoren står for en stor og økende del av klimagassutslipp på verdensbasis. Reduserte utslipp fra transportsektoren er derfor et prioritert mål innen planlegging (Tennøy, 2010). Nullvekstmålet gjelder for de store byområdene. Nullvekstmålet er at all vekst i persontransport skal tas med kollektivtrafikk, sykkel og gange. På tross av nullvekstmålet vedtas det fortsatt planer som ikke bidrar til å redusere bilbruk og tilhørende klimagassutslipp

(Tennøy, 2010). Dette kommer som et resultat av at klimautfordringene transportsektoren møter er gjenstand for tolkning. Denne oppgaven vil undersøke hvordan de politiske partiene påvirket Oslopakke 3. Oslopakke 3 er en bypakke. Bypakker inneholder en prosjektportefølje som skal bidra til å løse byområdets transportutfordringer. Innholdet i prosjektporteføljen baserer seg på lokalpolitisk enighet. Påvirkningskraften politiske partier har på bypakker gjør Oslopakke 3 til en egnet case-studie for å undersøke hvordan transportplanlegging blir påvirket av lokal- og nasjonalpolitiske dragkamper.

1.2 Mål, problemstilling og forskningsspørsmål

Denne oppgaven har som mål å undersøke hvordan politiske partier påvirket Oslopakke 3, og spesifikt hvordan klimaprofilen til pakken ble påvirket. Det vil benyttes frame theory (se kap. 5.0) for å analysere hvordan vedtakene som ble gjort i oppstarten, og i de påfølgende revideringene av Oslopakke 3, ble påvirket av politiske partier. Hvordan vedtakene påvirket måloppnåelse på klimamål vil deretter undersøkes. Det er formulert følgende problemstilling for oppgaven:

Hvordan påvirker framing av transportplanlegging Oslopakke 3?

Framing stammer fra frame theory og betyr hvordan man tolker en situasjon basert på tidligere erfaringer. Forskjellige tolkninger av transportplanlegging påvirker hvilke løsninger som blir foreslått. Forhandlinger rundt løsningsforslagene er med på å påvirke hvilken løsning som blir det endelige vedtaket. For å utforske denne dynamikken og for å besvare problemstillingen vil følgende forskningsspørsmål stilles:

1. Hvilke frames er identifiserbare i Oslopakke 3, og hvilke frames kommer i konflikt med hverandre?

En frame oppstår etter situasjonen er tolket og løsningen skapt. En frame-konflikt oppstår i forhandlinger mellom ulike løsninger på et problem. Som et resultat av forhandlingene blir det inngått et kompromiss, og det fattes et vedtak. For å identifisere hvilke frames som vant fram i forhandlingene vil følgende forskningsspørsmål benyttes:

2. Hvordan påvirket ulike frames og tilhørende frame-konflikter majoritetsramen i Oslopakke 3.

Kompromisset som oppstår i forhandlingene resulterer i et vedtak hvor majoriteten av partiene stemte for. Dette kalles majoritetsframe. Majoritetsrammen vil være gjenstand for analyse da det vil fokuseres på Oslopakke 3s måloppnåelse av klimamål.

3. Hvordan har Oslopakke 3s målbilde blitt videreutviklet, og hva er måloppnåelsen på klimamålene i pakken?

På bakgrunn av funnene gjort i dette forskningsspørsmålet vil reframingen av klimahensyn i Osloregionen siden Oslopakke 1 analyseres.

1.3 Relevans

Transportplanlegging er en av de viktigste sektorene i planlegging. I løpet av 1900-tallet ble det klart hvilke klimautfordringer verden, og transportplanlegging, sto overfor. Å studere hvordan transportplanlegging blir påvirket, og hvilke konsekvenser påvirkningen kan ha for oppnåelse av klimamål er derfor høyst aktuelt. Det norske plansynsestemet gir politikere høy påvirkningskraft på transportplanlegging gjennom et sterkt lokaldemokrati og vedtaksmakt. Innholdet av Oslopakke 3 endres ved revideringer hvert fjerde år, samtidig som det blir gjort årlige rullinger av fireårige handlingsplaner. I den siste revideringen ble det fastslått å forlenge perioden til 2036. Hvilke prosjekter som har blitt og blir prioritert og innholdet i dem vil ha en innvirkning på hvilken grad transportsystemet i Osloregionen kan håndtere fremtidig befolkningsvekst og klimautfordringer. En analyse av prosessene som leder opp til flertallsvedtak i Oslopakke 3 vil belyse hvordan vedtaket blir påvirket. Resultatene kan overføres til andre bypakker i Norge og hjelpe med forståelsen av deres respektive prosjektporteføljer. Hvordan politiske partiers forskjellige meninger påvirker Oslopakke 3 kan bidra til en forståelse av hvorfor det blir vedtatt kapasitetsøkende veiprosjekter.

1.4 Disposisjon

Det vil redegjøres for norsk transportplanlegging i kapittel 2. Kapitlet vil blant annet introdusere prosessen i store infrastrukturprosjekter, samt redegjøre for verktøy for regional transportplanlegging. I kapittel 3 vil Oslopakke 1, Oslopakke 2 og Oslopakke 3s historie presenteres. Oslopakke 3 er case-studiet til denne oppgaven, en gjennomgang av de foregående oslopakkene er relevant for å forstå hvordan transportplanleggingen har utviklet

seg i Osloregionen. Kapittel 4 vil belyse politikeres påvirkning på transportplanlegging gjennom tidene, og i Norge. I kapittel 5 og 6 vil det teoretiske og metodiske rammeverket for oppgaven presenteres. De neste tre kapitlene (kap. 8; kap. 9; kap. 10) er analysedelen. Funnene i analysen vil bli diskutert i diskusjonskapitlet, kapittel 11. På bakgrunn av funnene vil det kastes lys over problemstillingen. Til slutt vil oppgavens resultater sammenlignes med annen forskning, og Oslopakke 3s betydning for transportplanlegging vil drøftes.

1.5 Oppgavens begrensninger

Oslopakke 3 har pågått siden 2008, og skal vare til 2036. Prosjektene i prosjektporteføljen er i forskjellige planstadier. Prosjektene er enten ferdigbygd, i planfase eller pågående. Dette gjør at det ikke kan trekkes noen endelige slutninger for Oslopakke 3s måloppnåelse på klimamål. For prosjektene som er ferdigstilte og tiltakene som er satt i gang vil man kunne trekke visse konklusjoner. For prosjekter som ikke er ferdig utbygget vil de beslutninger som sier noe om innholdet i prosjektene være gjenstand for analyse i denne oppgaven. Der innholdet i ulike vedtak har vært gjenstand for uenigheter i forhandlingene i Oslopakke 3 vil de analyseres.

Denne oppgaven har basert seg på innhenting av relevante dokumenter fra politiske prosesser på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå i arbeidet med Oslopakke 3. Dokumentene fra de lokale og regionale forhandlingene var adskillig vanskeligere å få tilgang til enn de nasjonale forhandlingene. Dette har ført til et fokus på stortingsproposisjoner og stortingsmeldinger som er det siste leddet i planprosessen til Oslopakke 3. Analysen av de politiske forhandlingene i Oslo og Akershus/Viken, hvor lokale kompromisser blir inngått, faller derfor i store deler bort. De ulike stortingspublikasjonene er en kilde som i stor grad dekker partienes ulike tolkninger av transportplanlegging. På bakgrunn av dette er det mulig å få et tydelig bilde av partienes ståsted i enkeltsaker uten å ha innsyn i lokalpolitiske forhandlinger.

2.0 Norsk transportplanlegging

I dette kapitlet vil jeg gi en kort presentasjon av prosessen for store transportprosjekter på strategisk nivå i Norge og Nasjonalt Transportplan (NTP). Deretter vil transportplanlegging via plan- og bygningsloven legges frem. Jeg vil videre introdusere bypakker og presentere verktøy for samordning av areal- og transportplanlegging. Til sist i kapitlet vil bompengenes historie i Norge presenteres.

2.1 Store transportprosjekters prosess i Norge

I Norge har planlegging av store statlige transportprosjekter en relativt fastsatt struktur. For prosjekter med en estimert kostnad på mer enn en milliard kroner skal det gjennomføres en konseptvalgutredning (KVU). I transportsektoren, på statlig nivå, blir KVU bestilt av Samferdselsdepartementet, og laget av Statens Vegvesen¹. En KVU skal undersøke konseptuelt ulike måter å møte behovet som ligger til grunn for bestillingen. KVUer blir kvalitetssikret av konsulenter fra eksternt hold, dette kalles KS1. Basert på KVU og KS1 vil regjeringen ta en beslutning om hvilket konsept det går videre med. I de fleste tilfeller fortsetter transportprosjektet på kommunalt nivå (Statens vegvesen, 2020b). Prosjektene videreføres og kommunen lager forslag til kommunedelplan med konsekvensutredning. Etterfulgt av et planvedtak i kommunedelplanen vil det bli laget en mer detaljert reguleringsplan (Statens vegvesen, 2020a).

2.2 Nasjonal transportplan

NTP er et veiledende dokument som legger fram regjeringens transportpolitikk. Planen skal presentere en strategi for vei-, jernbane, luft og sjøtransport i Norge. Det legges vekt på samordning av transportformer. Planen redegjør for investeringer i nye prosjekter, samt drift og vedlikehold. Planen spenner over tolv år med revidering hvert fjerde år. Gjeldende plan (2018-2029) ble lagt frem i 2017, og den nye planen vil bli lagt frem i 2021.

Samferdselsdepartementet er bestiller av planen. Grunnlaget til planen blir laget av Statens vegvesen, Nye Veier AS, Jernbanedirektoratet, Avinor AS og Kystverket. Deretter blir NTP lagt ut som en stortingsmelding av Regjeringen. Planen skal inneholde veiledende føringer og mål som skal legge grunnlag for transportplanlegging. Et eksempel på et slikt mål, som også er sentralt for denne oppgaven, er nullvekstmålet i byområder. Målet går ut på at all

¹ En KVU kan være bestilt og laget av andre aktører. Eksempelvis vil KVUer innenfor transportsektoren i Oslo kommune bestilles av byrådsavdeling for miljø- og samferdsel, og utføres av Bymiljøetaten.

persontransportveksten skal tas med kollektivtransport, sykkel og gange i de store byområdene (Meld. St. 33, (2016-2017)).

2.3 Transportplanlegging etter plan- og bygningsloven

I Norges lov for planlegging og byggesaksbehandling, plan- og bygningsloven (2008), omtales transportplanlegging. I lovens formålsparagraf legges det opp til en samordning mellom statlige, regionale og kommunale planoppgaver. Dette er grunnlaget for forholdet mellom de nasjonale og regionale planene nevnt tidligere, og den kommunale planleggingen. De nasjonale planoppgavene omtales i kapittel 6. Jf. § 6-2 kan det gis statlige planretningslinjer (SPR). SPR brukes som et verktøy for å belyse fokusområder innen planlegging. Disse retningslinjene skal legges til grunn for all planlegging etter PBL. En relevant SPR er Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging. Regional planlegging blir omtalt i kapittel 7-9. Det kommer fram av § 7-1 at de regionale planmyndighetene er pålagt å utarbeide en regional planstrategi i hver valgperiode. Planstrategien skal møte regionale utfordringer som foreligger og legge til rette for videre regional planlegging. En videreføring av regional planlegging er regionale planer, omtalt i kapittel 8 (plan- og bygningsloven, 2008). Et eksempel på en slik regional plan er Regional plan for areal og transport for Oslo og Akershus.

I lovteksten står det at SPR skal legges til grunn for regional planlegging. Videre står det at den regionale planstrategien skal tas hensyn til i nasjonal planlegging. Både de nasjonale og regionale føringene skal tas med i betraktning ved kommunal planlegging. Dette tyder på et lovpålagt forhold mellom nasjonale, regionale og kommunale organer når det kommer til transportplanlegging. Det er også internasjonale klimaavtaler som må følges i transportplanlegging, men disse vil ikke bli diskutert i denne oppgaven.

2.4 Regional transportplanlegging

For å bidra til måloppnåelse på blant annet nullvekstmålet og samordnet areal- og transportplanlegging benyttes det flere virkemidler i de ni byområdene Oslo og Akershus, Buskerudbyen, Trondheim, Grenland, Nord-Jæren, Nedre Glomma, Kristiansand, Bergen og Tromsø. Virkemidlene vil bli presentert i dette delkapitlet.

2.4.1 Bypakke

Denne oppgavens case-studie er Oslopakke 3, en bypakke. Bypakker ble introdusert i NTP 2006-2015 (St.meld. nr. 24 (2003-2004)) og erstattet sin forløper bom- eller transportpakkene. En bypakke inneholder flere samferdselsprosjekter i en portefølje. Målet for en bypakke er å se transportsituasjonen i et byområde samlet for å oppnå ønsket transportutvikling. Bypakken behandles politisk på kommunalt og regionalt nivå, før den blir behandlet i Stortinget. På lokalt nivå baserer avtalen seg på en kompromissbasert forhandlingsmodell med et mål om å oppnå politisk enighet i prosjektporteføljen. Bypakker finansieres med bompenger, i tillegg til statlig og lokal finansiering (Tønnesen & Christiansen, 2017; Regjeringen, 2020). Pengene og prosjektene fordeles utover de årene bypakken gjelder. Bypakkene skal følges opp av staten, samt de involverte fylkeskommunene og kommunene i byområdet. Bypakkene revideres hvert fjerde år (St.meld. nr. 24 (2003-2004)). Det finnes bypakker i flere byområder i Norge, blant annet i Trondheim, Nord-Jæren og Nedre Glomma (Meld. St. 33, (2016-2017)). Bypakker skal være et verktøy for å møte befolkningsveksten i byområder. Ved hjelp av bypakkene kan byområder legge til rette for en rekke transportprosjekter som vil møte fremtidens behov (St.meld. nr. 24 (2003-2004)).

2.4.2 Belønningsordningen

Belønningsordningen ble innført i 2004 og var/er en statlig insentivordning for byområder som har som mål å øke kollektivandelen på bekostning av bilandeler. Det er et krav om at byområdene setter mål og dokumenterer virkemidler som bidrar til måloppnåelse på nullvekstmålet (Tønnesen & Christiansen, 2017). Stortinget fastslår den økonomiske rammen som skal deles ut fra Belønningsordningen i statsbudsjettet. Siden 2004 har Stortinget økt bevilgningene, samtidig har flere byområder fått tillatelse til å søke om å bli inkludert i ordningen og avtaleperioden har blitt forlenget til fire år (Stortinget, 2020; Tønnesen & Christiansen, 2017). Belønningsavtalene blir nå gradvis erstattet av bymiljøavtaler og byvekstavtaler (Regjeringen, 2020).

2.4.3 Bymiljøavtale og byutviklingsavtale

I NTP 2014-2023 (Meld. St. 26 (2012-2013)) ble bymiljøavtaler for de ni byområdene introdusert. Nullvekstmålet, et av målene for NTP 2014-2023, er hovedmålet i bymiljøavtalene. Partene i en bymiljøavtale er kommune, fylke og stat. Partene er likeverdige, og forplikter seg til å oppnå målene formulert i avtalen. Bevilgningen av de statlige midlene i

bymiljøavtaler skal ta utgangspunkt i bypakkene (Regjeringen, 2020; Tønnesen & Christiansen, 2017). Et eksempel på dette er bymiljøavtalen mellom Oslo kommune, Akershus fylkeskommune og staten (Oslo kommune & Akershus fylkeskommune, 2017). I denne bymiljøavtalen sikres det en statlig delfinansiering av Fornebubanen, et prosjekt i porteføljen til Oslopakke 3. Dette prosjektet anser staten som et prosjekt av høy viktighet på fylkeskommunalt nivå.

Byutviklingsavtaler ble lansert i 2015. Avtalene skulle basere seg på et liknende samarbeid som i bymiljøavtalene. Byutviklingsavtalene skulle fokusere på oppfølging av arealdelen i samordnet areal- og transportplanlegging. Oslo og Akershus er det eneste byområdet som signerte en byutviklingsavtale (Regjeringen 2020; Tønnesen & Christiansen, 2017).

2.4.4 Byvekstavtale

I 2016 ble det besluttet at bymiljøavtaler og byutviklingsavtaler skulle slås sammen til byvekstavtaler (Tønnesen & Christiansen, 2017). Dette ble omtalt i NTP 2018-2029 (Meld. St. 33 (2016-2017)). Bakgrunnen for beslutningen var et ønske om at virkemiddelet i større grad skulle bidra til økt samordning i areal- og transportpolitikken. Byvekstavtalene bygger på metodikken til bymiljø- og byutviklingsavtalene

2.5 Bompengenes og bypakkens historie

I dagligtalen brukes bompenger og bypakker om hverandre. Dette er fordi de har en delt historie og likt formål. Anchin (2018) skriver om historien til bompenger i Norge. Bompenger i Norge ble historisk innkrevet på bruer og ferjer og bompengene ble brukt til å finansiere nærliggende bruer eller andre veitiltak på fastlandet. Bergen har hatt en lang historie med bompenger. Det forelå derfor lokal aksept og kjennskap til bompengefenomenet i bergensområdet. I 1986 ble den første bomringen i Norge etablert i Bergen. Til forskjell fra bompengebetaling på en enkelt bru eller ferje er en bomring en rekke bomstasjoner som dekker alle veier inn til et byområde. Bomringen skulle finansiere veitiltak som bedret trafiksikkerheten, reisetiden og kjøreforhold inn mot Bergen sentrum. Prosjektet ble en suksess og dannet grunnlaget for fremtidig bruk av bomringer i Norge. Kort tid etter bomringen ble etablert i Bergen ble det etablert en bomring i Oslo. Bomringen skulle finansiere en rekke prosjekter, og prosjektene ble samordnet i den første Oslopakken (Anchin, 2018). Innkreving av bompenger er hjemlet i veglova (1963) § 27. I 2017 ble paragrafen endret slik at det var mulighet for innføringen av miljødifferensierte takster.

3.0 Presentasjon av case-studiet

I dette kapitlet vil oppgavens case-studie, Oslopakke 3, presenteres. Oslopakke 3 er den tredje bompengefinansierte prosjektporteføljen i Osloregionen. Historien til de tre Oslopakkene henger sammen, derfor vil dette kapitlet også inkludere en presentasjon av Oslopakke 1 og Oslopakke 2. Oslopakke 3 er en bypakke, mens Oslopakke 1 og Oslopakke 2 ble kalt bompakker.

3.1 Oslopakke 1

Oslo og Akershus stod ovenfor en rekke trafikale utfordringer på 70- og 80-tallet. Dette var et resultat av en drastisk økning i antall biler, og at investeringene i transportsystemet i området ikke holdt følge med denne utviklingen. Forholdene var særlig utfordrende sentralt i Oslo da de nasjonale motorveiene E18 og E6 begge hadde traseer gjennom Oslo sentrum. Disse forholdene og et nasjonalt løfte om at bompengefinansiert infrastrukturbygging ville få tilskudd fra staten bidro til lokalpolitisk støtte rundt bruken av bompenger. Oslo bystyre og Akershus fylkesting var enige om bruken av bomring til tross for motstand fra opposisjonen, og vedtaket ble fattet i Stortinget i 1988. I Oslopakke 1 ble 55 % av tiltakene finansiert av bompenger, mens de resterende 45 % ble finansiert via statlige budsjetteringer. Totalt var den økonomiske rammen på ca. 10 milliarder kr. 20 % av midlene i Oslopakke 1 skulle gå til kollektivtiltak. Planens hoveddel strakk seg fra 1990 til 2001. Porteføljen inneholdt prosjekter som var planlagt gjennomført mellom 2001 og 2005. Finansieringen av prosjektene var ikke avklart ved inngåelsen av pakken. Det forelå en fordeling av midlene mellom Oslo og Akershus. Midlene i pakken ble fordelt med 60 % til Oslo og 40 % til Akershus (Lian, 2004).

Prosjektet E18 Festningstunnelen var det første prosjektet som ble ferdigstilt. Åpningen av tunnelen markerte starten på bompengennektingen til Oslopakke 1 i 1990. Prosjektet førte E18 under bakken og bidro til at rådhusplassen, ved gjennomføring av Vestbanekrysset i 1994, ble bilfri. Andre veiprojekter som rv. 159 Rælingstunnelen og Ring 3 Tåsentunnelen ble også gjennomført. Av kollektivprosjekter ble Røabanen oppgradert og T-banen forlenget fra Skullerud til Mortensrud (Oslopakke 3-sekretariatet, 2015). Flere prosjekter i prosjektporteføljen endte opp med å overskride de opprinnelige kostnadsoverslagene. 31 av totalt 58 prosjekter ble gjennomført innen 2002 (Lian, 2004).

3.2 Oslopakke 2

På starten av siste halvdel av perioden til Oslopakke 1 ble det tatt et lokalt initiativ om ny bompengepakke i Oslo og Akershus. Hensikten med den nye bompengepakken skulle være å gjennomføre en effektiv utbedring av kollektivtrafikksystemet i Oslo og Akershus. Oslopakke 2 inneholdt en økning i andelen midler i bompakken som skulle gå til kollektivtiltak fra 20 % i Oslopakke 1 til 40 % i Oslopakke 2. Den nye finansieringsmodellen innebar en økning i bompengetakstene og en økning i pris per kollektivreise med 75 øre. Inntektene fra økningen i billettpriser for kollektivtrafikk skulle øremerkes nye t-banevogner (Oslopakke 3-sekretariatet, 2015). Det lokale initiativet til en ny bompakke ble fulgt opp i Stortinget og det ble i 1997 lagt fram et forslag med en økonomisk ramme på 15,6 milliarder kr. Partene, Oslo, Akershus og Regjeringen, la sine foretrukne prosjekter inn i forslaget uten å vedta en rekkefølge på dem. Det ble deretter gjort faglige utredninger av forslaget på bestilling fra Samferdselsdepartementet. Prosjektporteføljens økonomiske ramme ble foreslått økt til ca. 24 milliarder kr. Ved årtusenskiftet ble Oslopakke 2, eller forsert kollektivutbygging i Oslo og Akershus, lagt fram i Stortinget. I Stortingsbehandlingen ble det lagt et fokus på finansieringen av pakken uten å vedta når prosjekter skulle bygges ut. Det var uklareheter i samfunnsøkonomisk lønnsomhet og økonomiske rammer rundt prosjektporteføljen. Vedtak av prosjekter skulle skje etter ytterligere utredninger og lokale behov. Bompengeneinnkrevningen til Oslopakke 1 og Oslopakke 2 var forutsatt avsluttet i 2007, og prosjektporteføljen i Oslopakke 2 skulle ferdigstilles 2011 (Lian, 2004; Minken, 2016).

Etableringen av t-baneringen i Oslo og innfasingen av nye t-banevogner var de største tiltakene for kollektivtrafikk. T-baneringen sto ferdig i 2003, og det ble satt nye t-banevogner i trafikk i løpet av Oslopakke 2. Av store veiltak ble rv. 4 Haganntunnelen ferdigstilt i 2003 og E6 mellom Klemetsrud-Assurtjern utvidet fra to til fire felt i 2004. Innføringen av kollektivfelt på en rekke veistrekninger var et stort fokus i Oslopakke 2 (Oslopakke 3-sekretariatet, 2015). Som i Oslopakke 1 ble ikke alle prosjektene ferdigstilt i pakkens periode. Flere av de bygde og ubygde prosjektene ble kostende mer enn opprinnelig planlagt og dette hemmet det praktiske arbeidet i pakken (Lian, 2004).

3.3 Oslopakke 3

Den store befolkningsveksten i Oslo og Akershus og det økte presset denne veksten ville ha på transportsystemet var en av hovedgrunnlagene for Oslopakke 3. En videre satsing på transportsystemet måtte også ta hensyn til overordnede miljø- og byutviklingsmål. En

styringsgruppe bestående av de største partiene i Oslo og Akershus la i 2006 frem Lokalt forslag. Dette forslaget var et lokalpolitisk kompromiss. Lokalt forslag foreslo varighet på pakken fra 2008 til 2027. Den foreslåtte økonomiske rammen var på 54 mrd. kr, hvor omtrent 20 mrd. kr skulle gå til kollektivtrafikk. Midlene til kollektivtrafikk kunne nå, i tillegg til å finansiere kollektivtiltak, også finansiere drift av kollektivtrafikk. Det ble gjennomført en endring i bompengesatsene samtidig som det ble etablert et nytt bomsnitt på Oslos bygrense mot Bærum (Oslopakke 3-sekretariatet, 2015). Lokalt forslag ble behandlet i Stortinget mot slutten av 2000-tallet. Her ble det på grunn av usikkerhetene rundt kostnader og miljøeffekter i prosjektporteføljen vedtatt å danne et styringssystem kalt porteføljestyring. Dette innebar årlige rullinger av fireårige handlingsprogram og fireårige revideringer av helheten i pakken (Minken, 2016).

I de to revideringene av Oslopakke 3 gjennomført i 2012 og 2016 har det blitt gjort flere endringer i pakken. I revidert avtale 2012 ble perioden forlenget til 2032 og den økonomiske rammen økt til 75 mrd. kr. Dette innebar en økning i bompengetakstene. Det ble vedtatt at 60% av bompengene skulle gå til kollektivtiltak og drift, noe som var en økning i kollektivsatsingen. Bompengeinntektene ble fordelt slik at Oslo skulle få 60 % og Akershus 40 %. Det ble lagt opp til en egen finansieringsløsning for de to store veiprosjektene E18 Vestkorridoren og E6 Manglerudprosjektet for å sikre gjennomføring (Oslo kommune & Akershus fylkeskommune, 2012; Oslopakke 3- sekretariatet, 2015). I Revidert avtale 2016 ble det gjort flere store endringer, spesielt i bompengesystemet. Perioden til Oslopakke 3 ble forlenget til 2036. Det skulle innføres tids- og miljødifferensierte bompengetakster og opprettes en rekke nye bomsnitt i tre trinn. I tillegg til å finansiere pakken ble bompenger nå også sett på som et verktøy for å redusere biltrafikken. Lokalpolitikere uttrykte i et ønske om statlig delfinansiering av viktige kollektiv- og veiprosjekter da dette ble sett på som viktig for gjennomføringen av prosjektporteføljen (Oslo kommune & Akershus fylkeskommune, 2016).

I løpet av Oslopakke 3s periode har det blitt gjennomført flere kollektiv- og veiprosjekter. Kolsåsbanen og Lørenbanen er eksempler på ferdigstilte kollektivprosjekter. Det er flere kollektivprosjekter som er prioritert for fremtidig utbygging, herunder Forneubanen, ny sentrumstunnel og baneløsning Nedre Romerike. Av veiprosjekter har blant annet rv. 22 Lillestrøm-Fetsund og E18 Bjørvikaprojektet blitt gjennomført (Oslopakke 3-sekretariatet, 2015). E18 Vestkorridoren er det største veiprosjektet i pakken som enda ikke er utbygd (Oslo kommune & Akershus fylkeskommune, 2016). Den neste revideringen av

Oslopakke 3 er nært forestående. Utfallet av disse forhandlingene vil ha stor påvirkning på transportsystemet i Oslo og Akershus i tiårene fremover.

4.0 Politikeres påvirkning på transportplanlegging

I denne oppgavens case-studie, Oslopakke 3, er det mange beslutninger som blir tatt ved politiske forhandlinger. Disse forhandlingene skjer på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå og påvirker innholdet i pakken. Kapitlet vil forsøke å belyse politiske partiers forskjellige tolkning på transportplanlegging. Kapitlet innledes med en historisk gjennomgang av transportplanlegging på 1900-tallet, og dens økende fokus på klimautfordringer. Deretter vil Norges nåværende transportpolitikk sammenlignes med funnene gjort i den historiske gjennomgangen. Den andre halvdel av kapitlet vil illustrere politikeres vedtaksmakt og forskjellene i synet på transportplanlegging blant et utvalg av politiske partier. Til slutt vil det redegjøres for politikeres makt på Oslopakke 3.

4.1 Transportplanlegging på 1900-tallet

I løpet av 1900-tallet var det flere endringer i måten transportplanlegging ble utført på. Etterkrigstiden var preget av en sterk økning i antall biler på den vestlige verdens veier. Byene ble formet av bevegelsesfriheten bilen ga innbyggerne. Forsteder, eller sovebyer, ble formet i byens perifere områder. Veksten i privatbilismen førte etterhvert til overtrafikkerte veier og kødannelser. Dermed ble det bygget en rekke veiprosjekter for å imøtekomme behovet. Denne epoken i transportplanlegging ble i Storbritannia kalt “predict and provide” (Vigar, 2000; Vigar, 2002). Man skulle estimere hvor mye trafikkveksten ville være, og sørge for at veiene ble store nok for å møte veksten. Mot slutten av 1900-tallet skjedde det en endring i transportplanleggingen. Verdenssamfunnets felles aksept for skadene klimagassutslipp kunne påføre, førte til en gradvis dreining i synet på transportplanleggingen. Transportsektoren ble anerkjent som en stor faktor når det kommer til klimautfordringene, samtidig som sektorens klimagassutslipp økte. Som et resultat av den globale forståelsen ble det vedtatt internasjonale klimamål om reduksjon av klimagassutslipp (Banister, 2009). Transportplanleggingen gikk gjennom et paradigmeskifte. Det nye paradigmet innebærer et nytt og økt fokus på kollektivtrafikk, sykkel og gange, veipricing, begrenset utbygging av veikapasitet og samordnet areal- og transportplanlegging (Vigar, 2002). Den nye paradigmen kalles “new realism” (Vigar, 2000).

Til tross for paradigmeskiftet drives det fortsatt planlegging som går på tvers av overordnede klimamål, og for eksempel øker kapasiteten på veiene (Tennøy, 2010). Knoflacher (2007) hevder at tradisjonelle og ikke-vitenskapelige tolkninger i transportplanlegging skaper

miljøproblemer over hele verden. I sin artikkel gir han eksempler på byers beslutninger som er preget av slike tolkninger. I noen av eksemplene klarte byene å reversere skadene ved hjelp av fremtidsrettet transportplanlegging, mens i andre tilfeller preges byene fortsatt av beslutningene.

Politikere har gjennom sin vedtaksmakt anledning til å påvirke planlegging. Transport påvirker oss alle og er dermed et veldig politisert tema (Vigar, 2002). Planleggere har en relativt god forutsetning for å ta valg forankret i fagkunnskap. Andre aktører i planlegging kan ikke basere sine tolkninger på fagkunnskap i like stor grad som planleggere. Som nevnt tidligere vedtas det fortsatt planer som går på tvers av klimamål, dette kan tyde på at det er elementer av predict and provide som henger igjen hos beslutningstagerne i transportplanlegging. Basert på politikeres vedtaksmakt kan politikere derfor tolkes som en av grunnene til at det drives planlegging som påvirker klimaet negativt. Vigar (2000) kommer med eksempler på dette da enkelte lokale kontekster fører til at lokalpolitikere i Storbritannia vedtar planer som går imot strategiene fra new realism. Dette mener han er en av grunnene til at new realisms prinsipper ikke har fått like sterkt fotfeste som predict and provide hadde i etterkrigstiden.

4.2 Paradigmeskiftets påvirkning på norsk transportplanlegging

Flere av prinsippene fra new realism er en del av det nasjonale nullvekstmålet for byområder. Det er en relativ bred enighet om hvilke virkemidler som er effektive for å nå nullvekstmålet. Virkemidlene er en kombinasjon av samordnet areal- og transportplanlegging, fysiske og økonomiske restriksjoner for bil og forbedret tilbud for kollektivtrafikk, gange og sykkel (Tennøy, 2010). Virkemidlene er forankret i planfaget. Dette tyder på at paradigmeskiftet har etablert seg i norsk transportplanlegging. På tross av relativt bred faglig enighet om virkemidlene for å nå overordnede mål, er det politisk uenighet når det kommer til praktisk transportplanlegging i Norge. Transportplanlegging er et politisert tema (Vigar, 2002), og politiske partier har varierende tolkninger på hvilken transportpolitikk som bør drives (se kap. 4.4).

Transportplanlegging under predict and provide-paradigmet førte til bygging av kapasitetsøkende veiprosjekter også i Norge. Prosjektene førte til økt antall biler på veiene, og dermed økte klimagassutslipp. New realism fokuserer mer på kollektiv, sykkel og gange og restriktive tiltak på bil, samtidig som det ikke bør bygges mer kapasitet på vei.

Paradigmeskiftet kan sies å ha dreid transportplanlegging i en mer klimavennlig retning. Politiske partier som i disse tider støtter kapasitetsøkende veiprosjekter i transportplanlegging kan sies å møte problemer som kødannelse og økt biltrafikk med idealer fra predict and provide. Dette fenomenet var illustrert i forrige delkapittel og er også gjeldende i Norge (Tennøy, 2010). Denne oppgaven vil utforske dette fenomenet ved å analysere hvordan de politiske partienes forskjellige tolkning av transportplanlegging påvirker Oslopakke 3.

4.3 Politikeres vedtaksmakt

Det norske plansystemet er i dag regulert av plan- og bygningsloven (2008). Gjennom tidene har det blitt gjort endringer i denne loven som har økt politikernes rolle i plansystemet. Bygningsloven fra 1924 sa at planene skulle vedtas av et sammensatt faglig og politisk utvalg. Planlegging var mer teknokratisk og politikerne hadde en mindre rolle i planvedtak. I 1965 ble det bestemt at det politiske kommunestyret skulle ha vedtaksmakt i planlegging (Falleth & Holsen, 2018). Dette var det første steget mot utformingen av dagens vedtaksmakt i de folkevalgte organene. Politikere blir valgt inn i kommunestyre, fylkesting og Stortinget ved valg som foregår med hvert fjerde år². Falleth og Holsen (2018) mener at de folkevalgtes rolle preger planleggingen. Dette vil bli utdypet senere i denne delen.

I dagens plansystem er det kommunestyrene, fylkestinget og regjeringen³ som har ansvar for Norges planlegging, jf. § 3-2 i plan- og bygningsloven (2008). Loven presiserer videre kommunens, fylkes og regjeringens planleggingsroller. Kommunen vedtar planer som er innenfor kommunens grenser. Lovteksten sier at dette gjelder kommunale planstrategier, kommuneplaner og reguleringsplaner. Planleggerne som jobber i kommunen legger frem forslag til de forskjellige planene som deretter vedtas i kommunestyret. Reguleringsplaner kan også fremmes fra privat hold. Regional og statlig planvirksomhet kan blant annet være mål som skal legge føringer for kommunal planlegging. Det er et mål om et gjensidig forhold mellom de tre nivåene i plansystemet jf. plan- og bygningsloven (2008, § 3-4 og § 3-5).

4.4 Politiske partier i Norge

Det er mange politiske partier i Norge. I denne delen vil jeg ta for meg de partiene som i denne stortingsperioden har mandater på Stortinget, i tillegg til ett parti til. Grunnet deres

² Oslo er både et fylke, kommune og by. Oslos folkevalgte politikere sitter henholdsvis i et bystyre og byråd.

³ Gjennom Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

relevans for denne oppgaven inkluderes Folkeaksjonen Nei til mer bompenger (FNB) i denne presentasjonen av politiske partier. Partiet ble stiftet i 2014 og har stilt til lokalvalg i enkelte kommuner og fylker i 2015 og 2019.

Den vanlige måten å skille partier i Norge er ved å plassere partiet på venstre-høyre akse. Det er den økonomiske politikken til partiene som i hovedsak avgjør om de kategoriseres som et venstre-, sentrums- eller høyreparti. I denne oppgaven refereres det til rød-grønne og borgerlige flertall lokalt og nasjonalt. De rød-grønne flertallene er samarbeid mellom partier fra venstresiden med mulige innslag av ett eller flere sentrumspartier, mens de borgerlige flertallene er samarbeid mellom partier fra høyresiden med mulige innslag fra ett eller flere sentrumspartier. Denne oppgavens fokus er på transportplanlegging. I det følgende presenteres derfor de politiske partienes transportpolitikk i en tabell. Informasjon er hentet fra de respektive partienes parti- eller arbeidsprogram for det forrige stortingsvalget i 2017.

Tabellen består av tre aspekter ved transportplanlegging som er relevante for denne oppgaven. Dette er hvorvidt partiet har nevnt nullvekstmålet, er for bompenger og for ny kapasitetsøkende veiutbygging. Tabellen er ment for å illustrere likhetene og ulikhetene i synet på transportplanlegging. Når det står Uklart betyr det at partiet i sitt parti- eller arbeidsprogram ikke har uttrykt noe om saken, eller at det som er uttrykt ikke kan tolkes hverken for eller mot.

Partiforkortelsene er som følger:

SV - Sosialistisk Venstreparti

Ap - Arbeiderpartiet

MDG - Miljøpartiet de Grønne

Sp - Senterpartiet

KrF - Kristelig Folkeparti

FrP - Fremskrittspartiet

FNB - Folkeaksjonen Nei til mer bompenger

	Nullvekstmålet	For bompenger	For ny kapasitetsøkende veiutbygging
Rødt	Ja	Nei	Nei
SV	Ja	Uklart	Nei
Ap	Ja	Ja	Uklart
MDG	Ja	Ja	Nei
Sp	Ja	Delvis	Delvis
KrF	Delvis	Uklart	Delvis
Venstre	Ja	Ja	Uklart
Høyre	Delvis	Ja	Ja
FrP	Nei	Nei	Ja
FNB	Delvis	Nei	Ja

Tabell 1: Politiske partiers synspunkter på transportplanlegging.

De fleste partiene uttrykker ønske om å oppnå nullvekstmålet, og noen har delvis uttrykt støtte for målet. Delvis støtte betyr at de har med deler av målet i sitt program. FrP er det eneste partiet som ikke uttrykker støtte til nullvekstmålet i det hele tatt. Den manglende støtten henger sammen med deres partipolitiske støtte for bruk av personbil. Partiene som er mot bompenger er Rødt, FrP og FNB. Årsakene til motstanden er forskjellig for de tre partiene. Rødt mener at en bompenger ikke tar hensyn til sosioøkonomisk status og derfor er en urettferdig avgift (Rødt, u.å.). FrP og FNB er prinsipielt mot bompenger fordi de mener det offentlige bør fullfinansiere veiprosjekter (Folkeaksjonen Nei til mer bompenger, u.å.; Fremskrittspartiet, u.å.). Når det gjelder kapasitetsøkende veiprosjekter er partiene på venstresiden mot, og partiene på høyresiden for.

Denne presentasjonen av politiske partier er ment som en oppsummering av de mest relevante aspektene fra hvert av partienes syn på transportplanlegging. Delen gir et innblikk i hvilke forutsetninger hvert av partiene har i de politiske forhandlingene som foregår på lokalt og nasjonalt nivå i Oslopakke 3. Aspektene som er tatt med i denne presentasjonen kan ha endret

seg fra oppstarten til Oslopakke 3, og kan endre seg ved neste valg. Planlegging av sjø- og lufttransport er ikke inkludert da det ble ansett som mindre relevant for denne oppgaven. Partienes handlinger/prioriteringer på lokalt nivå er ikke alltid i tråd med det som er uttrykt i parti- eller arbeidsprogram. Dette kan blant annet skyldes den konteksten planleggingen utføres eller meningsforskjeller mellom lokalpolitikere og politikere sentralt i partiet.

4.5 Politikeres makt i Oslopakke 3

Det politiske systemet og den politiske vedtaksmakten i lokal og nasjonal planlegging gjør at politikere har flere muligheter til å påvirke Oslopakke 3. Lokalpolitikere har, og har hatt, stor makt i Oslopakke 3. Fundamentet til pakken ble lagt av lokalpolitikere ved utformingen av Lokalt forslag i 2006. Forslaget baserte seg på et lokalpolitisk kompromiss mellom de største partiene i Oslo og Akershus. De største partiene var Ap, SV, Høyre og FrP. Disse partiene har et stort sprik i sin tilnærming til transportplanlegging. Kompromisset baserte seg på at hvert parti fikk inkludert noe de ønsket skulle være med i pakken. Dette innebar at en endring av innholdet i pakken utenfra potensielt kunne veltet den lokalpolitiske enigheten.

Dette har resultert i at de andre partene i Oslopakke 3, som Jernbanedirektoratet og Statens vegvesen, har vegret seg mot å komme med innvendinger (Minken, 2016).

Det politiske systemet i Norge gjør arbeidet med Oslopakke 3 komplisert. Kommunestyre- og fylkestingsvalgene og Stortingsvalgene gjør at det er skiftende politiske flertall i de ulike politiske organene. Det skiftes mellom ulike variasjoner av rød-grønne og borgerlige flertall. De skiftende flertallene i løpet av Oslopakke 3 påvirker innholdet i pakken.

Tiltak og politikk som får mye oppmerksomhet resulterer i økt oppslutning for enkelte partier. Et eksempel på dette er bompengedebatten. MDG og FNB representerer motpolene i bompengedebatten, og har dermed fått økt oppslutning som et resultat av dette. Disse partiene har på grunn av det sterke lokaldemokratiet fått en mulighet til å utøve makt og påvirke Oslopakke 3.

5.0 Frame theory

Jeg har valgt frame theory som et verktøy for å analysere politikere og planleggeres tilnærming til transportplanlegging. Frame theory er egnet til å utforske hvordan beslutninger innen politikk og planlegging blir tatt (Westin, 2019; van Hulst & Yanow, 2016). I dette kapitlet vil jeg introdusere frame theory ved hjelp av van Hulst og Yanows (2016) artikkel. Anvendelsen av frame theory innen analyse av politiske prosesser baserer seg på arbeidet til Martin Rein og Donald Schön. van Hulst og Yanows artikkel baserer seg på Rein og Schöns arbeid med frame theory. Artikkelen videreutvikler den opprinnelige teorien til å bedre egne seg til analyse av kompliserte og dynamiske politiske prosesser.

5.1 Bakgrunn

Frame theory har sin opprinnelse i Gregory Batesons og George Herbert Meads forskning på dyrs oppfatninger av situasjoner. Frame theory har senere utviklet seg til å bli anvendt i en rekke akademiske miljøer. Fundamentet til frame theory innen politisk analyse ble lagt i samarbeidet mellom Martin Rein og Donald Schön. Sammen utviklet de frame analyse til å bli en metode hvor man analyserer de problemene som er et hinder for utøvelse av politikk og planlegging (van Hulst & Yanow, 2016). Uenigheter er en del av politikk og planlegging. Schön mente at forskjellige aktører kan oppfatte problemer forskjellig. En av bakgrunnene for forskjellige tolkninger av et problem er aktørens tidligere erfaringer eller forutinntatte oppfatninger. Årsakene til forskjellige oppfatninger av et problem er det frame theory tar sikte på å analysere. Rein og Schön ville sette fokus på at det er definisjonen av problemet som er roten til de politiske uenighetene. De mente at hvordan problemet ble fremstilt formet hvilke løsninger som blir foreslått (van Hulst & Yanow, 2016)

5.2 Forskjellen og koblingen mellom framing og frames

En viktig del av frame theory er forskjellen mellom “framing” og “frames”. Skillet mellom disse to blir utdypet av van Hulst og Yanow (2016). van Hulst og Yanow beskriver at en frame er en statisk, identifiserbar kunnskapsstruktur og tenkemåte. Mens framing er den mer dynamiske, interaktive og intersubjektive prosessen som tillater mennesket å forstå situasjonen de befinner seg i (Westin, 2019). Framing hjelper beslutningstakere å identifisere en situasjon og å deretter forestille seg eventuelle løsninger ved hjelp av tidligere erfaringer med lignende problemer. Når situasjonen er identifisert og en løsning er skapt, vil situasjonens frame oppstå. Jeg vil først forklare Rein og Schöns opprinnelige tilnærming til

frame theory. Deretter vil jeg vise hvordan van Hulst og Yanow (2016) utvikler teorien til å fokusere mer på framing.

5.3 Rein og Schöns tre frame-prosesser

van Hulst og Yanow (2016) presenterer Rein og Schöns tre prosesser som former en frame (forfatters oversettelse); navngiving, utvelgelse og historiefortelling. Disse tre prosessene henger sammen. Når politikere og planleggere navngir en situasjon velger de samtidig ut hvilke aspekter som skal fokuseres på, samt de aspektene som det ikke skal fokuseres på. Historiefortellingen er en presentasjon av situasjonen, ofte i form av et problem som skal løses på en spesifikk måte. Situasjonens historie inneholder både navngivingen og utvelgelsen. I følge Rein og Schön er de underliggende faktorene som bidrar til uenigheter i politikk og planlegging i liten grad identifisert eller diskutert. Et fokus på og en analyse av de tre prosessene nevnt ovenfor vil bidra til noe Rein og Schön kaller “frame reflection” (et fokus på de underliggende faktorene), som kan føre til endring i en frame (reframing) (van Hulst & Yanow, 2016).

5.4 Videreutviklingen av frame theory

van Hulst og Yanow (2016) mener at Rein og Schöns tilnærming til analysen av frames trenger mer utvikling for å nå sitt potensiale, til tross for metodens viktighet og anvendelighet. Derfor introduseres det i *From Policy “Frames” to “Framing”* (2016) to nye prosesser i tillegg til de navngiving, utvelgelse og historiefortelling (forfatters oversettelse); meningsskapning og kategorisering. Analysen går fra å hovedsakelig fokusere på “frames” til å fokusere mer på “framing”. Dette mener van Hulst & Yanow (2016) gjør analysen mer dynamisk og bedre egnet til å håndtere kompliserte politiske problemer. Meningsskapning kan deles i to. Den første delen er hvordan politikeren eller planleggeren tolker situasjonen basert på erfaring fra tidligere problemer. Den andre delen av meningsskapning går ut på handlingene som deretter utføres. Dette kan beskrives som identifisering av problemet som skjer innledningsvis i framingprosessen. Kategoriseringen av et politisk problem er kontekstavhengig. Dette kan bli gjort ved å gi situasjonen et adjektiv som rettferdiggjør en løsning, for eksempel “dårlig veistandard”. Denne kategoriseringen av en situasjon legitimerer en løsning.

I videreføringen av Rein og Schöns metodikk vil van Hulst & Yanow (2016) utvikle elementene ved frame theory. Navngivingen og utvelgelsen blir komplementert av

kategorisering. Dette er tre prosesser som foregår på tvers av hverandre, og produserer historiefortellingen som til sammen blir en frame (van Hulst & Yanow, 2016). Ta NTP som et eksempel. Denne planen fokuserer på hvordan man best mulig skal drive transportplanlegging (utvelgelse). Det er også bestemt hvilket område planen skal gjelde (navngiving). Planen inneholder satsningsområder som peker ut hva som bør forbedres og fokuseres på (kategorisering). Meningsskaping er den andre prosessen van Hulst & Yanow (2016) introduserer. Dette er framing og skjer før en frame oppstår. Framing av en situasjon tillater individet å bevege seg fra dagens situasjon til den ønskede, fremtidige situasjonen.

5.5 Frame theory i praksis

Dette delkapitlet inneholder en presentasjon av studier som har benyttet frame theory for å analysere politikk og planlegging. Formålet er å identifisere ulike måter å anvende frame theory på i forskning. Det første av de fire eksemplene studerer maktforhold innen medvirkningsprosesser. De tre andre eksemplene studerer transportplanlegging. Eksemplene som fokuserer på transportplanlegging vil bidra til å plassere denne oppgaven i konteksten av forskning gjort i feltet. Denne delen vil kunne peke ut ulike måter å bruke verktøyene innen frame theory til å forske på politikk og planlegging, og dermed bidra til å besvare denne oppgavens problemstilling. Studiene er valgt ut på bakgrunn av geografisk, metodisk og teoretisk relevans.

Artiklene skrevet av Richardson et al., (2010) og Tennøy (2010) inneholder en oppsummering av funnene og resultatene i studiet. De andre studiene dekket i denne delen er bare en oppsummering av hvordan teorien ble anvendt og hva som blir studert. Richardson et al., (2010) og Tennøys (2010) resultater skal sammenlignes med resultatene til denne oppgaven i diskusjonskapitlet (se kap. 11.5).

5.5.1 Rethinking power in participatory planning, Towards reflective practice

I sin doktorgradsavhandling, *Rethinking power in participatory planning, Towards reflective practice* (2019), studerer Martin Westin maktforhold i medvirkningsprosesser i svensk planlegging. For å kunne studere hvordan planleggere gir mening til sine handlinger har Westin valgt å ta i bruk frame theory. På lik linje med denne oppgaven har Westin benyttet seg av van Hulst og Yanows (2016) arbeid med frame theory, og deres skille mellom frames og framing. I sin avhandling presenterer Westin (2019) hvordan frames inneholder to deler; en diagnostiserende del og en del som styrer handling. Disse delene henger sammen, da

diagnosen av et problem ofte påvirker handlingen for å løse det. Videre poengterer Westin (2019) at det oppstår “frame contests” (konkurransen mellom ulike frames av en situasjon) i planprosesser. En bidragsyter til slike frame contests kan for eksempel være organisasjoner som støtter en frame for å fremme organisasjonens agenda.

I sin avhandling analyserer ikke Westin (2019) framingen av maktrelasjonene innenfor medvirkning. I stedet fokuserer han på de forskjellige frames. Ved å analysere hvordan aktører navngir, utvelger (Rein og Schön) og kategoriserer (van Hulst og Yanow) vil Westin (2019) utforske hvordan maktrelasjoner frames innen medvirkningsprosesser. En analyse av disse prosessene fører til et fokus på historiene planleggere skaper. I sin avhandling nevner Westin (2019) seg av van Hulst og Yanows (2016) teori om at framing i politiske prosesser framer tre forskjellige “frame topics”. Disse tre er; (1) innholdet i det politiske spørsmålet, (2) identiteten til aktørene innenfor prosessen og (3) selve prosessen. Westin (2019) fokuserer på hvordan aktører framer makt i medvirkningsprosesser, dette kategoriserer han under det tredje frame topic - (3) prosess framing. Han fokuserer også på hvordan selve prosessen framer planleggerens rolle i maktrelasjoner, dette kategoriserer han som (2) identitets framing.

Westin (2019) bruker frame theory til å utforske tre temaer. Temaene er kommunikativ planteori, svensk medvirkningspolitikk og svensk medvirkningspraksis. I avhandlingen er det utviklet en tilpasset versjon av frame theory til de tre temaene, samt separate tilpasninger for hvert av de tre temaene. I tekstanalysen under de tre temaene blir det fokusert på makt i medvirkningsprosesser og planleggerens rolle i maktrelasjoner. Disse to temaene henger sammen med prosess framing og identitets framing. Westin (2019) deler både prosess- og identitets framing i to. Denne todelingen er den samme inndelingen som nevnt tidligere, nemlig den diagnostiserende delen og den delen som styrer handling. Westin (2019) anerkjenner at for å kunne foreta en fullstendig analyse av de relevante tekstene innenfor temaene og undertemaene må han lese mellom linjene. Det implisitte må tolkes ut av det eksplisitte.

5.5.2 Getting the transport right - for what? What transport policy can tell us about the construction of sustainability

Getting the transport right - for what? What transport policy can tell us about the construction of sustainability er en doktorgradsavhandling skrevet av Mathilde Rehlund (2019). Målet for avhandlingen er å utforske hva transportplanlegging kan fortelle oss om hva

bærekraft betyr, er og gjør. Dette skal gjøres ved å analysere kommunal politikk fra Stockholm i perioden 2007-2017. Rehnlund (2019) tar i bruk Carol Bacchis bok *What's the problem represented to be?* og dens tilhørende analytiske verktøy. Bacchis fremgangsmåte er lik Rein og Schöns frame reflection. I motsetning til tradisjonell analyse av politikk og planlegging, som tar skapningen av problemet for gitt ved å heller analysere de etterfølgende tiltakene, fokuserer Bacchi på problemet og etableringen av det (van Hulst & Yanow, 2016).

Ved hjelp av Bacchis analytiske rammeverk vil Rehnlund (2019) “problematisere problemene og adressere spørsmål om makt, stillhetene og mulighetene til mening og praksis” (Rehnlund, 2019 s. 67, forfatters oversettelse). Ved å gjøre dette ønsker Rehnlund (2019) å besvare: “hvilket problem er det bærekraftig transport løser?” (Rehnlund, 2019 s. 67, forfatters oversettelse). I følge Rehnlund (2019) påvirker problematiseringen av et tema hvilke valg beslutningstakere tar. Ved å lansere noe som et problem kan det føre til press fra flere hold, noe som kan resultere i tiltak som ikke er effektive for å løse problemet. For eksempel på grunn av tids eller økonomisk press. Ved å studere tiltakene og målene satt for transportplanlegging identifiserer Rehnlund (2019) problemet som løses. Dette problemet kan være implisitt, og ikke det problemet politikerne og planleggerne uttrykket som det som skulle løses.

5.5.3 Changing Frames of Mobility through Radical Policy Interventions?

I artikkelen *Changing Frames of Mobility through Radical Policy Interventions? The Stockholm Congestion Tax* undersøker Richardson et al., (2010) hvordan politikere og planleggere har møtt problemene bilen skaper for Stockholms transportplanlegging fra 1970-tallet frem til 2000-tallet. Analysen tar sikte på å finne ut av hvordan bilbasert mobilitet ble framet på ulike tidspunkter, spesielt under implementeringen av bompengesystemet. Det ble også analysert vinnere og tapere innen faktorene miljøkvalitet og “motility” (potensiale for mobilitet).

All transportplanlegging har i følge artikkelen en fortelling som ligger bak. Fortellingen inneholder “ideer, konsepter og språk” (Richardson et al., 2010 s. 3, forfatters oversettelse) som presenterer en ny fremtid for mobilitet. Den nye fremtiden blir operasjonalisert i “arealplaner og arealstrategier, politiske vedtak og fysiske tiltak” (Richardson et al., 2010 s. 3, forfatters oversettelse). Ved å gå et lag dypere i fortellingene vil man kunne identifisere

frames. Richardson et al., (2010) presenterer en frame som en presentasjon av mobilitet som har sprunget ut av underliggende logikk eller rasjonalitet, påført i en viss kontekst. Videre inneholder en frame et problem som må løses, løsningen på problemet, en berettigelse av løsningen og en analyse av eventuelle konsekvenser. Disse delene av frames er det sentrale i analysen av politikere og planleggeres håndtering av bilbasert mobilitet. Ved å se hvordan transportplanleggingen har tilpasset seg bilbasert mobilitet gjennom fire tiår vil Richardson et al., (2010) kunne se hvordan framene har endret seg. Endringen av frames over tid kalles “reframing”.

Artikkelen til Richardson et al., (2010) studerer bilens posisjon i ulike framinger av mobilitet siden 70-tallet i Stockholm. Det blir sett på endringen av mål for den urbane transportplanleggingen med et ekstra fokus på trängselskatt. Trängselskatt er i dag trafikantbetaling på enkelte strekninger som varierer med årstid og tid på dagen, dette er likt bompengesystemet i oslopakkene. Framingen av hvordan man skulle håndtere den urbane transportplanleggingen i Stockholm har variert gjennom tidene. Det var lokalpolitisk enighet på 70-tallet om å redusere bilbruken i sentrum med 20 %. Noen partier ønsket til og med en 50 % reduksjon. Dette målet kom som en reaksjon på økende bilbruk og planlagte veiprosjekter i området. Det var imidlertid få konkrete tiltak som tok sikte på å redusere bilbruk som ble vedtatt. På 80-tallet kom den lokalpolitiske opposisjonen i Stockholm med et forslag om at bilister skulle putte Stockholms versjon av en periodebillett for kollektivtrafikk i frontruta for å kunne bruke bilen i sentrum. Partiene som foreslo dette var Socialdemokraterna, Vänsterpartiet og Stockholmspartiet. Pengene fra periodebillettene skulle gå til finansieringen av kollektivtrafikk. Forslaget ble møtt med motstand fra det politiske flertallet, og det ble stilt spørsmål til lovligheten ved forslaget. Det ble også gjennomført lobbyvirksomhet mot forslaget fra organisasjoner som støttet bilisme. Noe som kan ha en sammenheng med at Sverige er et bilproduserende land. Forslaget ble derfor ikke implementert. Forsøket var uansett en fortsettelse av tankegangen om at bilen var et problem for Stockholm sentrum (Richardson et al., 2010).

Denispaketet, eller Dennispakken, ble foreslått tidlig på 90-tallet av Socialdemokraterna, Liberalerna og Moderaterna på lokal- og regionalpolitisk nivå. Den endelige ideen som ble foreslått inneholdt bompengefinansiert utbygging av veiprosjekter. Pakken inneholdt blant annet en ringvei rundt Stockholm. Det ble også foreslått en statlig og kommunal finansiering av enkelte veiprosjekter og kollektivtrafikkprosjekter. Hovedforventningen til Dennispakken

var en reduksjon av bilbruk i Stockholm sentrum med 25-30 %. Forslaget møtte motstand fra transportøkonomer og miljøorganisasjoner og ble stoppet i 1997. Den mislykkede Dennispakken ble sett på som det siste forsøket på å implementere bompenger i Stockholmsregionen. Resultatet fra valget i 2002 ga Miljöpartiet de gröna, den svenske versjonen av Miljøpartiet de Grønne, makt nasjonalt og lokalt i Stockholm. Dette førte til en nasjonal beslutning om å gjennomføre en prøveperiode for bompengebetaling i Stockholm fra januar til juli 2006 (Richardson et al., 2010).

Prøveperioden inneholdt en økning av antall busslinjer og t-banetog, og bompengeinntektene skulle i sin helhet gå til finansiering av kollektivtransport. De uttalte målene for bompengene var en forbedring i miljøet, samt reduksjon i personbiltrafikk og kødannelse. Richardson et al., (2010) peker på at til tross for at redusert bilbruk var et overordnet mål med bompengene betyr ikke det at tiltakene nødvendigvis var effektive i å svekke bilens posisjon i Stockholm. Bomsnittene var plassert som en bomring rundt byen⁴, og man trengte bare å betale når man passerte forbi. Dette betydde at bilreiser som startet og sluttet inne i Stockholm sentrum ikke måtte betale bompenger. Ved slutten av prøveperioden ble det holdt en folkeavstemning for implementeringen av bompenger i Stockholm. Folkeavstemningen resulterte i et lite flertall for bompengene. Det ble samtidig med folkeavstemningen holdt et nytt valg i Sverige som førte til et skifte til en borgerlig regjering og lokalt styre i Stockholm. Som et resultat av dette ble det gjort endringer i det permanente bompengesystemet som ble vedtatt innført august 2007. Hovedendringen som ble gjort var nå at bompengene skulle finansiere veiprosjekter i stedet for kollektivtransport som foreslått i prøveperioden.

5.5.4 Why we fail to reduce urban road traffic volumes: Does it matter how planners frame the problem?

I *Why we fail to reduce urban road traffic volumes: Does it matter how planners frame the problem?* studerer Aud Tennøy (2010) hvorfor moderne planlegging ikke fører til redusert biltrafikkvolum i byområder. Artikkelen består av en spørreundersøkelse sendt til planleggere i tre store norske byer, samt semi-strukturerte intervjuer av planleggere i Osloregionen og en case-studie av den tidlige fasen av veiprosjektet E18 Vestkorridoren. Ved hjelp av dette vil Tennøy (2010) finne ut av hvordan planleggere framer “transportproblemet”. Det urbane transportproblemet er ofte relatert til utfordringer i

⁴ Med unntak av Essingeleden som hadde trase rett utenfor den vestlige delen av Stockholm sentrum

trafikkbildet som kø og lokale miljøproblemer. Framingen av transportproblemet vil påvirke planleggingen som blir utført for å løse det, og dermed resultatene av planleggingen. Tennøy (2010) ser på om dagens planleggere fortsatt bruker teori og metoder som ble tatt i bruk ved utviklingen av 1900-tallets ringveier, eller om de har skiftet fokuset til samordnet areal- og transportplanlegging.

Tennøy (2010) ønsker å belyse hvorfor planleggeres framing av problemer, i dette tilfellet; transportproblemet, er viktig. Artikkelen tar i bruk Rein og Schöns tolkning av frame theory. Tolkningen av framing er lik den gjort i denne oppgaven, da den tillater en planlegger å “utvelge, organisere, tolke og gi mening til en kompleks realitet slik at man kan forstå, analysere, overtale og handle” (Tennøy, 2010, s. 218, forfatters oversettelse). Tennøy (2010) introduserer også planleggerens profesjonelle frame. Denne er påvirket av vår personlige-, jobb- og utdanningsbakgrunn. Da planleggere har forskjellig bakgrunn vil den profesjonelle framingen variere. Framing, og profesjonell frame, vil påvirke tolkningen av et problem, hvilke analytiske verktøy som tas i bruk og hvilke strategier og midler som tas i bruk.

Ved å skifte fokus fra eldre teorier og metoder i transportplanlegging til det mer moderne samordnet areal- og transportplanlegging gjennomføres noe som kalles reframing. Denne prosessen er det samme som Richardson et al., (2010) undersøker i Stockholm. Generelt i planlegging eller i en spesifikk planprosess kan det på bakgrunn av planleggerens individuelle profesjonelle frames og framingen av problemet oppstå motstridende frames. Dette kalles “frame conflicts” i Tennøys (2010) artikkel. Dette fenomenet er det samme som frame contests som blir beskrevet av Westin (2019).

Tennøy (2010) undersøker i sin artikkel hvordan planleggeres framing av “transportproblemet” påvirker urban planlegging og retter et spesifikt fokus til økningen av kapasitet på veier. Transportproblemet er utfordringene transportsystemet møter, som kødannelse og miljøproblemer. Det refereres til reframingen av predict and provide måten å drive transportplanlegging på, som introdusert i delkapittel 4.1. Artikkelen baserer seg på viktigheten av at planleggere benytter seg av metoder fra det nye paradigmet, og konsekvensene mangel på reframing har for transportsystemet. Det ble foretatt tre forskjellige studier for å belyse problemstillingen; case-studie, spørreundersøkelse og intervju. Case-studiet til Tennøy er E18 Vestkorridoren. I E18 Vestkorridoren skulle Statens vegvesen presentere alternativer for utbygging av prosjektet. Analysene som la grunnlaget for

alternativene var i følge Tennøy (2010) mangelfulle. Det ble utarbeidet tre alternativer hvor alternativet med mest økning av veikapasitet ble prioritert. Det ble konkludert med at planleggerne involvert i prosessen ikke så på en reduksjon av veikapasitet som et oppnåelig mål i prosjektet. Planleggerne hadde derfor ikke reformat transportproblemet. Intervjuene og spørreundersøkelsen viste at det var forskjeller i hvordan planleggere så på transportproblemet. De fleste klarte å navngi metodene kjent under samordent areal- og transportplanlegging. Noen poengterte mangelen på bevis disse metodene har på veikapasitet, mens flere var usikre på om de nødvendige restriktive tiltakene ville bli igangsatt fra politisk hold. Den varierende framingen av transportproblemet kaller Tennøy (2010) en frame-konflikt.

5.6 Hvilke aspekter av frame theory som tas i bruk i denne oppgaven

Dette teoretiske feltet har introdusert frame theory og hvordan det kan anvendes i forskning. For min oppgave vil dette fungere som en introduksjon til bruken av ett sett med verktøy, og hvordan disse verktøyene har blitt brukt i ulike kontekster.

Denne oppgaven vil ta i bruk både framing og frames. Dette er illustrert i problemstillingen, hvor framingen av miljøutfordringene er det sentrale som skal utforskes. Videre er bruken av frames tydelig i alle forskningsspørsmålene. Det vil ikke refereres til de spesifikke prosessene som foregår i framing eller i en frame. Westin (2019) og Tennøy (2010) introduserer frame-konflikter. Dette konseptet vil bli tatt i bruk i denne oppgaven. Richardson et al., (2010) ser på utviklingen av transportplanlegging over lengre tid for å identifisere reframinger. Oslopakke 3 er også en prosess som varer over en lengre tidsperiode, derfor vil det i denne oppgaven fokuseres på reframing.

6.0 Metode

Metoden man bruker er essensielt for å nå målet som er satt for oppgaven. I forskning er det to måter å samle inn data, kvalitativ og kvantitativ metode. Kvantitativ data er stort sett tallfestet, dette er kjennetegnet ved kvantitativ metode. En kvantitativ studie åpner ofte med en hypotese eller teori som testes ved en bruk av statistiske målinger av flere objekter. Målingene kan gjenspeiles i tabeller som senere i studiet blir gjenstand for analyse og tolkning. Kvalitative data er tekstbasert. Innsamlingen av data gjøres ved bruken av kvalitative metoder som intervju, dokumentanalyse og case-studie. Kvalitative studier kan brukes for å forstå en særegen kontekst ved å dybdeanalysere den. Kvalitative og kvantitative metoder kan kombineres i en studie (Silverman, 2014).

Denne oppgaven er en kvalitativ studie. Oppgaven har tatt i bruk case-studie hvor dokumentanalyse er den sentrale metoden for datainnsamling. Dette kapitlet vil presentere de metodiske verktøyene brukt i denne oppgaven, samt redegjøre for oppgavens reliabilitet, validitet og etiske grunnlag.

6.1 Hvordan frame theory anvendes

I denne oppgaven skal det identifiseres to forskjellige typer frames. Motstridende frames og majoritetsframes. Under forskningsspørsmål 1 vil jeg kartlegge forskjellige frames som settes mot hverandre i forhandlingene som ledet opp til vedtak innen Oslopakke 3. Disse frames vil bli gjenstand for en politisk dragkamp (frame-konflikt), hvor ulike partier kjemper for at sine respektive frames skal påvirke det endelige vedtaket. Når det endelige vedtaket er gjort vil det oppstå en majoritetsframe. En majoritetsframe er en frame som har oppstått som et resultat av støtte fra et politisk flertall. Hvordan motstridende frames påvirker majoritetsframes undersøker jeg i forskningsspørsmål 2. I forskningsspørsmål 3 vil jeg gå dypere inn i majoritetsramen. Jeg vil undersøke i hvordan majoritetsframene i Oslopakke 3 bidrar til oppnåelse av klimamål og om de tre Oslopakkene har vært gjenstand for reframing.

6.2 Case-studie

Denne oppgaven tar i bruk case-studie. Som metode har case-studier blitt brukt i flere felt som sosiologi, psykologi, politikk og planlegging. I en kvalitativ studie kan man gjennomføre ett eller flere case-studier. Gjør man flere case-studier åpner det opp muligheten for å

sammenligne resultatene innad i studiet. Denne oppgaven baserer seg på ett case-studie. Yin (2009) redegjør for fem type caser som rettferdiggjør valget av ett case-studie.

- “Critical case”, eller kritisk case.
Kritisk case er en case som er tilsynelatende representativt for å utforske teorien eller problemet som oppgaven baserer seg på. Ved å studere dette ene caset vil resultatene kunne berike diskursen.
- “Extreme/unique case”, eller ekstremt/unikt case.
En slikt case hvor en særdeles spesiell situasjon utspiller seg. Grunnen for at man har en case-studie av slike caser er at det slike situasjoner sjeldent gjentar seg.
- “Representative/typical case”, eller en typisk case.
Denne typen case representerer et normalt hendelsesforløp innen en teori eller problem. En slik case-studie blir valgt for å belyse hvordan et representativt hendelsesforløp utspiller seg.
- “Revelatory case”, eller avslørende case.
En avslørende case er hensiktsmessig når et fenomen som det tidligere ikke har vært mulig å studere blir tilgjengelig.
- “Longitudinal case”, eller langsående case.
Når en case brer seg ut over en lengre tid og er gjenstand for forandring er det en langsående case.

Denne oppgavens case-studie er Oslopakke 3. Oslopakke 3 egner seg som ett case-studie da det er en kombinasjon av en kritisk og langsående case. Problemet som oppgaven baserer seg på er at transportplanlegging er utsatt for framing. På grunn av de politiske partienes anledning til å påvirke Oslopakke 3 er pakken godt egnet til å belyse hvordan transportplanlegging blir påvirket politisk. Oslopakke 3 hadde oppstart i 2008, og skal vare til 2036. Innholdet i pakken blir revidert hvert fjerde år. Dermed er det en mulighet for å analysere forandringer over en lang periode, noe som tilsier at Oslopakke 3 er en langsående case.

Ordlyden på oppgavens problemstilling sier noe om hvilken type case-studie man foretar seg. Det finnes tre typer case studier (Yin, 2009); utforskende, beskrivende og forklarende. “Hvordan” og “hvorfor” spørsmål betyr at case-studiet er forklarende. Denne typen case-studie analyserer koblinger som utvikler seg over tid. Med denne oppgavens case-studie vil jeg forsøke å forklare hvordan politiske beslutninger som blir tatt i Oslopakke 3 blir påvirket av forskjellige tolkninger. Denne oppgavens problemstilling er:

Hvordan påvirker framing av transportplanlegging Oslopakke 3?

I dette case-studiet er dokumentanalyse hovedmetoden for innsamling av data. Parallelt med skrivingen av denne oppgaven har det foregått forhandlinger i Oslopakke 3. Dokumentanalysen har derfor fått nye innslag i form av politiske beslutninger, plandokumenter og mediaoppslag.

6.3 Dokumentanalyse

Denne oppgaven har dokumentanalyse som hovedform for innsamling av data. Yin (2009) presenterer dokumenter som en viktig kilde i case-studier. Det finnes forskjellige typer dokumenter, de mest relevante for denne oppgaven er; møtereferat, rapporter, administrative dokumenter og mediaoppslag.

Det er flere styrker og svakheter med bruken av dokumenter som data. Noen av styrkene er at man kan analysere et dokument flere ganger, da det ikke endrer seg. Innholdet i dokumenter er ofte klare, som hvilke aktører som er innblandet og detaljene ved hendelsen dokumentet omfatter. Dokumenter er også egnet for å kunne analysere en case som er i endring over en lengre periode. Svakheterne kan være at dokumenter er vanskelig å finne, at de er subjektive eller at dokumentene ikke er tilgjengelige for offentligheten (Yin, 2009). Disse svakheterne gjorde seg ikke særlig gjeldende i dette case-studiet. Dokumentene var for det meste lett tilgjengelige på internett. Graden av subjektivitet var heller ikke et problem. Denne oppgaven tar sikte på å analysere nettopp hvordan forskjellige tolkninger, eller subjektivitet, påvirker transportplanlegging. Dette gjør dokumenter egnet for data i denne oppgaven.

Dokumentene som blir gjenstand for analyse i denne oppgaven er samlet inn fra de forskjellige forvaltningsnivåene i Norge. Oslopakke 3 blir omtalt i statlige, regionale og

lokale dokumenter. Fra nasjonalt hold er det hovedsakelig analysert stortingspublikasjoner. De to publikasjonstypene analysert i oppgaven er stortingsproposisjoner og stortingsmeldinger. Stortingsproposisjon er proposisjon til Stortinget fra regjeringen, og inneholder flere forslag til vedtak gjeldende diverse saker og budsjett. Stortingsmelding er melding til Stortinget, og rapporterer regjeringens arbeid på spesifikke områder. I stortingsmeldinger kan også fremtidig politikk bli presentert. Stortingsmeldinger benyttes av regjeringen når det skal presenteres en sak som ikke inneholder forslag til vedtak (Stortinget, 2010). De to publikasjonstypene inneholder innstillinger, som er innspill fra Stortingets aktuelle fagkomite. Her blir det gitt merknader fra flertallet, og mindretallet. Det er merknadene fra mindretallet som i stor grad blir fokusert på i denne oppgaven. Andre nasjonale dokumenter som påvirker Oslopakke 3 er føringer gitt i for eksempel NTP eller klimaforliket. Både NTP og klimaforliket blir presentert til Stortinget som en stortingsmelding.

Oslopakke 3 er inngått på et regionalt nivå. Regionale dokumenter som analyseres i denne oppgaven er de vedtatte revideringene av pakken. Regionale planer for transportplanlegging og avtaler, som bymiljø- og byvekstavtaler, påvirker Oslopakke 3 og vil inngå i dokumentanalysen. I tillegg til dokumenter fra de forskjellige forvaltningsnivåene vil mediaoppslag inngå i analysen. Alle dokumentene er tilgjengelig på internett via nettsidene til blant annet regjeringen, Stortinget, Statens vegvesen, Oslo og Akershus.

6.4 Litteraturgjennomgang

Gjennomgang av litteratur er også blitt benyttet som en metode. Formålet med en litteraturgjennomgang er å plassere ens egen forskning blant tidligere arbeid gjort på feltet. Dette gjøres for å sørge for at man ikke besvarer et spørsmål som allerede er besvart. Litteraturgjennomgangen skal belyse hvorfor dette studiet bør gjennomføres. I tillegg skal en litteraturgjennomgang hjelpe forskeren å finne relevante metodiske og teoretiske tilnærminger til arbeidet som skal gjennomføres (Silverman, 2014). I denne oppgaven har litteratur blitt brukt til å belyse problemet oppgaven baserer seg på (se kap. 4.1), samt å utforske hvordan frame theory kan bli brukt i analysen av transportplanlegging (se kap. 5.5). Litteratur ble funnet på internett ved bruk av akademiske litteraturlister som Google Scholar.

6.5 Reliabilitet og validitet

Reliabilitet og validitet har sin opprinnelse i kvantitativ forskning. Silverman (2014) vil tillegge en kvalitativ studie liten verdi med mindre metodene er reliable og konklusjonene er valide. Videre poengterer han samfunnsvitenskap styrker sin posisjon som en vitenskap ved å bruke korrekte metoder og ved å stille kritiske og utforskende spørsmål til innsamlet data. Dette uavhengig av om forskningen er kvalitativ eller kvantitativ.

Reliabilitet omhandler studiets replikerbarhet. Hvis en studie har høy reliabilitet vil en annen forsker kunne studere samme case, med samme metoder, og nå de samme resultatene og konklusjonene. Ved å søke høy reliabilitet minimeres feiltolkninger som et resultat av forhåndsintatte meninger (Yin, 2009). Silverman (2014) mener at det er to måter man kan øke reliabiliteten til arbeidet sitt. Den første er å tydelig forklare hvilke metoder brukt for å analysere data. Den andre er å synliggjøre sitt standpunkt, og fremheve hvorfor dette standpunktet fører til en viss tolkning av data fremfor en annen.

Problemet denne oppgaven baserer seg på er forklart i kapittel 4. Den historiske bakgrunnen til problemet, hvordan problemet utspiller seg i dag og hvordan den norske konteksten påvirker problemet blir dekket. Videre er frame theory presentert som det teoretiske grunnlaget for oppgaven. Teorien skal i denne oppgaven brukes for å analysere hvordan problemet operasjonaliserer seg i Oslopakke 3. Metodene brukt for å analysere data er forklart i dette kapitlet. Dokumentanalyse/studie er brukt for å innhente data for denne oppgaven. Dataen er stort sett tilgjengelig på internett. På bakgrunn av dette har det blitt lagt til rette for at dette studiet skal ha høy reliabilitet.

Validitet betyr i hvilken grad man klarer å måle det man skal undersøke. Validitet kan bli testet ved å utforske falsifiserbarheten til studiet ditt (Silverman, 2014). Forskning med høy validitet bruker metoder for å produsere og analysere data som tilstrekkelig besvarer studiets problemstillinger. En oppgave som har et godt, strukturert og gjennomtenkt forskningsdesign vil føre til en utvetydig løsning av oppgavens mål. Yin (2009) presenterer tre forskjellige typer validitet i en studie. Den første måten går ut på hvilke type målbare elementer man vurderer problemstillingen ut ifra, og om elementene er passende for å kunne gi et tilstrekkelig bilde av situasjonen. Den andre typen omhandler kausaliteten mellom ulike forhold, og i hvilken grad man kan fastslå den. Den tredje typen omhandler studiets generaliserbarhet.

I delkapittel 6.2 ble bruken av case-studie beskrevet. Det ble redegjort for hvordan case-studiet passet til å belyse problemstillingen. I denne oppgaven skal politiske partiers påvirkning på Oslopakke 3 analyseres. Partienes ulike meninger kommer til syne i forhandlingene i Oslopakke 3. Kausaliteten mellom de forskjellige partipolitiske meningene og vedtakene i Oslopakke 3 er styrket gjennom en redegjørelse for hvem som har politisk makt lokalt og nasjonalt. Dette case-studiet er en forklarende case. Denne typen case vurderer jeg som relativt generaliserbar.

6.6 Etiske refleksjoner

En forklarende case-studie bør avdekke bekreftbare og objektive generaliseringer. For å oppnå dette må man gå inn i forskningen med et ønske om å behandle alle parter på samme grunnlag. Silverman (2014) peker på at oppgavens etiske grunnlag er like viktig som kvaliteten på arbeidet. I en studie kan kreasjonen av problemstillingen bli påvirket av egne ønsker og moral. For å avdekke dette kan man stille seg selv noen etiske spørsmål (Silverman, 2014, s. 152, forfatters oversettelse).

1. Hva er målet med studiet? Prøver man å fremme sin egen agenda?
2. Har studiet politiske motiver?
3. Hvem kan bli påvirket av din studie?

Målet med denne oppgaven har rot i min nysgjerrighet som planleggerstudent. Ideen for oppgaven startet som et ønske om å finne ut av hva som påvirker planlegging. Politikeres påvirkning på planlegging gjorde seg raskt gjeldende grunnet deres vedtaksmakt. Målet med denne oppgaven er å belyse hvordan politiske partier påvirker transportplanlegging via Oslopakke 3 som case-studie. Da faktum er at denne oppgaven analyserer politiske partier er spørsmål nummer 2 høyst aktuell. I dette studiet har jeg forsøkt å gjenfortelle forskjellige partiers meninger, for å deretter å vurdere hvilke effekter utspillene forankret i fagkunnskap. Jeg har holdt min politiske tilhørighet, i den grad det eksisterer, utenfor oppgaven. Håpet er at studiet mitt kan belyse hvordan beslutninger i planlegging blir som de blir.

7.0 En gjennomgang av Oslopakke 3s majoritetsframes

For å kunne besvare forskningsspørsmålene til denne oppgaven vil jeg innlede med en gjennomgang av Oslopakke 3s prosess fra oppstart til nåværende dato. Gjennomgangen vil identifisere viktige hendelser som vil hjelpe med å besvare underspørsmålene. Den historiske gjennomgangen inneholder en forklaring av majoritetsframene som har oppstått i løpet av arbeidet med Oslopakke 3.

7.1 Ny Oslopakke

Mot slutten av tidsperioden til Oslopakke 1 og Oslopakke 2 forelå det lokalpolitisk enighet om å forlenge satsingen på transportsystemet i Osloregionen. Grunnen var blant annet befolknings-, arbeidsplass- og boligvekst i regionen. Før Oslopakke 1 og Oslopakke 2 opphørte mot slutten av 2007, fremmet Oslo bystyre og Akershus fylkesting Lokalt forslag om ny Oslopakke 3 våren 2006. Det lokale forslaget skulle vare i 20 år fra 2008 med en økonomisk ramme på 54 mrd. kr. Takstene skulle økes i de eksisterende bomsnittene, og det skulle åpnes et nytt bomsnitt på bygrensa mellom Bærum og Oslo. I tillegg til en økning av trafikantbetaling for kollektivtrafikk skulle de bompengeneinnkrevde midlene brukes til å finansiere forbedring av kollektivtilbudet i form av driftsinnskudd i tillegg til kollektivtiltak (St.prp. nr. 40 (2007-2008)). Lokalt forslag ble behandlet av Stortinget i St.prp. nr. 40 (2007-2008). Her ble Oslopakke 3 delt opp to ulike trinn. St.prp. nr. 40 (2007-2008) omhandler det første trinnet, trinn 1. Trinn 1 hadde som mål å sette i gang en ny bompengoordning som skulle finansiere igangsatte prosjekter i porteføljen til de tidligere bypakken, og disse prosjektene ble overført til Oslopakke 3.

Samferdselsdepartementet besluttet at trinn 2 skulle bli behandlet samtidig med Regjeringens arbeid med den neste revideringen av NTP. Grunnet størrelsen på prosjektporteføljen til det utløste Lokalt forslag kravet om KVU og tilhørende KS1. Oslopakke 3 trinn 2 (Meld. St. 17 (2008-2009)) ble behandlet i Stortinget juni 2009. I denne Stortingsmeldingen ble prosjektporteføljen til Oslopakke 3 drøftet. Dette innebar vurderinger av prioritering av prosjekter, styringsmodell, økonomiske rammer og forslaget om bruk av bompenger til kollektivtiltak. Det forelå usikkerhet rundt kostnadene og gjennomføringen av prosjektene i porteføljen, dermed ble det besluttet å innføre porteføljestyring. Porteføljestyring ville innebære en revisjon av bypakken og dens portefølje ved hver rullering av NTP og i tillegg en årlig revisjon av fireårige handlingsprogram. I forbindelse med koordinering og målstyring av

prosjektporteføljen ble det dannet en styringsgruppe for Oslopakke 3. Styringsgruppen bestod av byråd for miljø og samferdsel i Oslo, fylkesordfører i Akershus, Jernbaneverket (Senere Jernbanedirektoratet) og Statens Vegvesen. Gruppen ledes av vegdirektøren.

Ett prosjekt ble pekt ut som en sentral bidragsyter til den lokalpolitiske enigheten om Oslopakke 3, dette prosjektet var E18 Vestkorridoren. I følge Samferdselsdepartementet hadde gjennomføring av prosjektet av høy viktighet, og det poengteres at trafikantene skal få igjen for det nye bomsnittet mellom Bærum og Oslo (Meld. St. 17 (2008-2009)).

7.2 Revidert avtale 2012

Den første revideringen av Oslopakke 3 ble gjennomført mellom 2011 og 2012, og ble inngått 24. mai 2012. Revidert avtale Oslopakke 3 (Oslo kommune & Akershus fylkeskommune, 2012) forlenget perioden til 2032, og den økonomiske rammen mellom 2012-2032 var 75 mrd. kr. Bompenggeprisen for lette kjøretøy ble økt til 30 kr på bomsnittene i Oslo, og til 15 kr på bomsnittet i Bærum. Under revideringen ble klimaforliket (Meld. St. 34 (2006-2007)) tatt i bruk som grunnlag for arbeidet. Videre ble nullvekstmålet introdusert. I tillegg til klimahensynet som lå til grunn for revideringen ble det uttrykt et ønske om økt statlig finansiering for å kunne møte fremtidige transportutfordringer i Osloregionen. (Oslo kommune & Akershus fylkeskommune, 2012). Statlig finansiering av prosjekter i Oslopakke 3 skulle fastsettes i arbeid med NTP og årlige statsbudsjett. I særlig viktige regionale kollektivprosjekter kunne staten forplikte seg til å bidra med finansiering. Det statlige bidraget ville sikres gjennom inngåelsen av en byvekst eller bymiljøavtale, hvor bidraget kunne være halvparten av kostnadene prosjektet er estimert å koste etter utført KS2 (Prop. 86 S (2016-2017)).

Det ble gjort flere justeringer og prioriteringer i prosjektporteføljen. Oslo og Akershus var enige om å øke satsingen på kollektivtrafikk, dette innebar midler til drift, vedlikehold og ny infrastruktur. Gjennomføringen av fremtidige prosjekter som Fornebubanen og Ahusbanen (Baneløsning Nedre Romerike) skulle basere seg på den statlige finansieringen som er omtalt tidligere. Anskaffelse av ny trikkepark og bygging av Lørenbanen⁵ var nært forestående. Videre ble E18 Vestkorridoren og E6 Manglerudprosjektet pekt ut som viktige veiprojekter,

⁵ Prosjektet ble gjennomført i 2016.

disse også med et behov for statlig delfinansiering (Oslo kommune & Akershus fylkeskommune, 2012).

7.3 Revidert avtale 2016

Revidert avtale Oslopakke 3 for 2017-2036 (Oslo kommune & Akershus fylkeskommune, 2016) ble inngått 5. juni 2016. I denne revideringen ble det vedtatt å gjøre flere endringer på bompengesystemet. Endringene skulle innføres på forskjellige tidspunkter i løpet av tre trinn⁶. Trinn 1 skulle innføre tids- og miljødifferensierte bompengetakster, dette innebar økte avgifter i rushtid og i perioder med høyere miljøutslipp. Nullutslippsbiler var i trinn 1 unntatt bompengeavgift. I trinn 2 ble det i den originale revideringen besluttet å plassere tre nye bomsnitt ved bygrensen til Fornebu, Romerike og Follo. Trinn 2 innførte lav bompengeavgift for nullutslippsbiler. Det ble også vedtatt å utrede plassering av nye bomsnitt innenfor Oslos bygrenser i etterkant av inngåelsen av Revidert avtale Oslopakke 3 for 2017-2036 (Oslo kommune & Akershus fylkeskommune, 2016).

Tilleggsavtale til revidert avtale for Oslopakke 3 av 05.06.2016 (Oslo kommune, 2017) ble fremforhandlet av Oslo kommune og Akershus fylkeskommune den 13. juni 2017. I denne avtalen ble etableringen av en rekke nye bomsnitt i Oslo vedtatt som en del av trinn 2.

Trinn 3, som ennå ikke er igangsatt, vil innebære en ytterligere økning av bompengeavgiften for nullutslippsbiler. Bompengeavgiften vil fortsatt være lavere enn avgiften for diesel- og bensinbiler. Nullutslippsvarebiler vil ikke betale bompengeavgift. Endringene i både trinn 1 og trinn 2 ble innført på et senere tidspunkt enn først antatt. Trinn 3 var opprinnelig planlagt å bli innført 1. januar 2020, men har blitt utsatt til både 1. mars 2020 og 1. juni 2020. Trinn 3 er igjen utsatt i påvente av de nåværende Oslopakke 3 forhandlingene.

Revideringen av Oslopakke 3 innebærer en forlenging av bompengeinnkrevningen fra 2032 til 2036. Oslo har egne mål for reduksjon av klimagassutslipp. Byrådet har som mål å redusere klimagassutslippene i Oslo med 50% innen 2020, og 95% innen 2030. Avtalen er klare på at tiltak som fremmer gang, sykkel og kollektivtrafikk skal prioriteres for å redusere biltrafikk (Oslo kommune & Akershus fylkeskommune, 2016). Endringene i bompengesystemet beskrevet i forrige avsnitt er et resultat av fokuset på klima i revideringen. Det er uttrykt at

⁶ Ikke til å forveksles med behandlingen av Oslopakke 3 trinn 1 og Oslopakke 3 trinn 2.

bompenger nå kan brukes som et verktøy for å styre biltrafikken, dette til forskjell fra da det utelukkende ble brukt for å finansiere prosjektporteføljen. Trinn 2 i endringen av bompengesystemet innebar en rekke nye bomsnitt. De nye bomsnittene fører til at flere bilturer, spesielt i indre Oslo, går gjennom et bomsnitt. I tillegg til å bidra til satsingen på klima vil også det nye bompengesystemet føre til økte inntekter (Prop. 86 S (2016-2017)).

Revidert avtale 2016 førte til økt fokus på kollektivprosjekter av nasjonal interesse. I bymiljøavtalen for Oslo og Akershus, inngått juni 2017, ble det fastslått statlig delfinansiering av 50 prosent av kostnadene for bygging av Fornebubanen. Videre anmodes det for statlig delfinansiering av prosjekter som baneløsning Nedre Romerike (tidligere omtalt som Ahusbanen), ny sentrumstunnel for t-bane og nytt signal- og sikringsanlegg for t-banen. Det foreslås også statlig delfinansiering av veiprojekter. Som ved forrige revidering ble E18 Vestkorridoren og E6 Manglerudprosjektet foreslått, i tillegg til prosjektet rv 4 Kjøl - Rotnes (Prop. 86 S (2016-2017)). E18 Vestkorridoren omtales i NTP 2018-2029 (Meld. St. 33 (2016-2017)) som et sentralt prosjekt. I revideringen omtales en egen plan for finansiering av E18 Vestkorridoren. Denne planen inneholder etterskuddsvis bompengeneinnkreving på de forskjellige delene av strekningen og grunneierbidrag. Finansieringsmodellen blir sett på som viktig for gjennomføringen av prosjektet (Oslo kommune & Akershus fylkeskommune, 2016).

Analyse

Analysedelen av denne oppgaven er delt i tre deler. Analysedelen består av en redegjørelse av de tre forskningsspørsmålene. I det påfølgende kapitlet vil de kontrasterende frames som oppstod i forkant av vedtakene pekes ut, dette er forskningsspørsmål 1. Deretter vil jeg analysere hvordan de forskjellige frames, som er pekt ut i forskningsspørsmål 1, har påvirket majoritetsrammen, dette er forskningsspørsmål 2. Majoritetsrammen blir gjenstand for analyse i forskningsspørsmål 3. I forskningsspørsmål 3 skal først målbildet til Oslopakke 3 bli redegjort, deretter skal det gjøres et utvalg av klimamål som blir gjenstand for analyse.

8.0 Del 1 - Hvilke frames er identifiserbare i Oslopakke 3, og hvilke frames kommer i konflikt med hverandre?

I dette kapitlet identifiseres frame-konflikter i Oslopakke 3. I politiske prosesser og i planprosesser kan det oppstå en dragkamp mellom forskjellige frames, dette har bakgrunn i de politiske partienes ulike tolkninger av situasjonen. For å kunne identifisere frame-konflikter må de politiske partienes ulike frames pekes ut. Dette gjør jeg i den første delen av dette kapitlet. Deretter vil jeg oppsummere og kategorisere de forskjellige frames som er identifisert, for så å se på hvilke frames som kommer i konflikt med hverandre.

Oslopakke 3 består av mange store vei- og kollektivprosjekter, samt et bompengesystem for å finansiere prosjektene. Oslopakke 3 består av flere prosesser. Prosessene er blant annet politiske prosesser i Stortinget og i regjeringen, lokalpolitiske forhandlinger og kommunale planprosesser. Identifiseringen av frame-konflikter innenfor ulike politiske prosesser i Oslopakke 3 er sentralt for å kunne besvare problemstillingen for denne oppgaven. Dette forskningsspørsmålet belyser hvordan framing av transportplanlegging påvirker utfallet av Oslopakke 3. Dette gjøres ved identifisere ulike frames, og deretter peke ut de frames som kommer i konflikt med hverandre i politiske prosesser. Partienes forskjellige standpunkter i prosessene som ledet opp til vedtak vil bli analysert i dette kapitlet.

For å kunne identifisere partienes standpunkter analyseres stortingsproposisjoner og tilhørende innstillinger i denne delen. Den politiske prosessen foregår etter forslagene har blitt behandlet i Oslo og gamle Akershus/nye Viken. Innstillingene har en del som består av komiteens merknader. En stor del av komiteens merknader består av flertallets enighet rundt de forslagene som etter hvert blir vedtatt. Dette kan tolkes som majoritetsrammen.

Innstillingene inneholder også eventuelle merknader fra mindretallet. Merknadene fra mindretallet er motstridende til merknadene fra flertallet. En motstridende merknad antas å ha grunnlag i en motstridende frame, og skal derfor pekes ut og analyseres. De merknadene som kommer fra mindretallet har ofte bakgrunn i partiets politiske standpunkt i den enkelte saken (Stortinget, 2014). Derfor kan merknadene fra mindretallet hjelpe å belyse partienes ulike framing. For å identifisere frames som gjør seg gjeldende per dags dato vil oppslag i media tas i bruk. De viktige hendelsene vil bli gjennomgått kronologisk.

8.1 Lokalt forslag

Utgangspunktet for Oslopakke 3 kunne vært annerledes. I 2004 ble Statens vegvesen region øst satt til å starte arbeidet med ny Oslopakke 3. Forslaget inneholdt blant annet flere bomsnitt, i tillegg til bomsnittene som ble etablert i Oslopakke 1 og Oslopakke 2. I forslaget ble det redegjort for at E18 Vestkorridoren ikke var hensiktsmessig å inkludere i en ny bypakke for Oslo og Akershus. Bakgrunnen for å ikke inkludere E18 Vestkorridoren var at den ville øke belastningen på trafikksystemet i indre Oslo ved å øke kapasiteten på innfartsåren i vest. Den politiske styringsgruppen⁷ med daværende byråd for miljø- og samferdsel Peter N. Myhre (FrP) som leder, fulgte ikke anbefalingen til Statens vegvesen. Da Statens vegvesen anbefalte at E18 Vestkorridoren ikke skulle inkluderes i prosjektporteføljen besluttet styringsgruppen seg for at Oslopakke 3s innhold skulle bestemmes ved lokalpolitisk enighet (Minken, 2016). Lokalt forslag inneholdt E18 Vestkorridoren, beholdt bomsnittene fra den eksisterende bomringen og innebar ikke tids- og miljødifferensiert bompengetakst (Meld. St. 17 (2008-2009)).

Beslutningen som ble fattet av den politiske styringsgruppen, om å se bort ifra forslaget til Statens vegvesen kan tolkes som en frame. Innholdet i anbefalingen, hvor flere bomsnitt og en ekskludering av E18 Vestkorridoren var hovedpoengene, hadde ikke lokalpolitikernes støtte.

8.2 Oslopakke 3 trinn 1

I møtet i Stortinget 13. mars 2008 var Oslopakke 3 trinn 1 på agendaen. Jeg vil her gå gjennom relevante deler av dette møtet. Møtet er delt opp i hovedinnlegg og replikker.

⁷ Styringsgruppen bestod av de største partiene i Oslo og Akershus, Ap, FrP, Høyre og SV.

Saksordfører for møtet var Truls Wickholm fra Arbeiderpartiet (AP). Informasjonen fra møtet er hentet fra St.prp. nr. 40 (2007-2008).

Wickholm innledet møtet med sitt hovedinnlegg hvor han understrekte viktigheten av det lokalpolitiske kompromisset som foreligger i Lokalt forslag til Oslopakke 3. Det ble videre påpekt at Fremskrittspartiet (FrP) var det eneste partiet på Stortinget som ikke støttet denne bypakken. Dette var til tross for at FrP hadde lokalpolitikere i Oslo som støttet Oslopakke 3. FrP i Akershus stilte seg bare delvis bak det Lokalt forslag. Den første replikken kom fra Per Sandberg fra FrP. I replikken ble det sådd tvil om i hvilken grad Oslopakke 3 kunne tilpasse seg fremtidige klimautfordringer, og i den sammenheng hvor mye man kunne endre innholdet i Lokalt forslag. Denne tålegrensen ble videre etterspurt av Arne Sortevik fra FrP, som spurte hvor mye bilistene måtte komme til å betale i denne bompengepakken. Til dette svarte Wickholm at uansett hvilke endringer som måtte forekomme, ville en endring forutsette enighet lokalt og nasjonalt. Sortevik sto for neste hovedinnlegg. Her innledet han med følgende “Nok en rekord blir satt - nok en bompengerekord i bompengelandet Norge” (St.prp. nr. 40 (2007-2008)) I innlegget presenterte Sortevik FrPs motforestillinger til forslaget om Oslopakke 3. I innlegget fremstod det som at FrP var i mot bruken av bompenge. I stedet for bomring og bompengefinansiert kollektivtrafikk foreslo FrP en statlig og regional finansiering av prosjektene innenfor Oslopakke 3.

Trond Helleland fra Høyre sto for neste hovedinnlegg. Han presenterte Ny E18 Miljøvei (senere kalt E18 Vestkorridoren) som et viktig prosjekt. Helleland sa at Høyres støtte til Oslopakke 3 baserte seg på at prosjektet ikke skulle tas ut av avtalen, og at det settes raskt i gang. Borghild Tenden fra Venstre støttet også en rask igangsettelse av E18 Vestkorridoren. I en replikk presenterte Hallgeir H. Langeland fra Sosialistisk Venstreparti (SV) sin tro på rushtidsavgift og kjøprisning. Dette er konsepter FrP og Høyre raskt motsatte seg.

Fra møtet den 13. mars 2008 kan motstanden mot bruken av bompenge til å finansiere Oslopakke 3 tolkes som en frame. FrP uttrykte i dette møtet at de var uenige i bruken av bompengefinansiering, til tross for at FrP stilte seg bak det i de lokalpolitiske forhandlingene. De andre partiene på Stortinget stilte seg bak det lokale forslaget som baserer seg på det lokalpolitiske kompromisset inngått i Oslo og Akershus, uavhengig om partiet prinsipielt var mot bruken av bompengefinansiering av infrastrukturtiltak. Trolig fordi man anså det lokalpolitiske kompromisset som viktig, og at det var vanskelig å se bort fra. Høyre og

Venstre uttrykte et ønske om at E18 Vestkorridoren ble prioritert. Motstanden mot å endre innhold i Oslopakke 3 på grunn av klimaendringer kan tolkes som en frame. FrP ønsket i denne sammenheng en forsikring om at store veiprosjekter ikke skulle tas ut av pakken, samtidig som de uttrykte skepsis for mulighetene for økt trafikantbetaling utover det foreslått i det Lokalt forslag. De andre partiene påpekte at det uansett måtte foreligge lokal og nasjonal enighet rundt eventuelle endringer. I Innst. S. nr. 170 (2007-2008) underbygges poengene diskutert i møtet og de frames som er pekt ut.

8.3 Oslopakke 3 trinn 2

Oslopakke 3 trinn 2 ble behandlet i Stortinget (Meld. St. 17 (2008-2009)) med tilhørende innstilling (Innst. S. nr. 301 (2008-2009)). I denne innstillingen var det hovedsakelig FrP som uttrykte motstridende meninger som gikk på tvers av flertallets mening. I trinn 2 ble det foreslått kvalitetssikring av måloppnåelse og porteføljestyring for Oslopakke 3. Dette var på bakgrunn av de usikre økonomiske og tidsmessige rammene rundt prosjektene i bypakken. Porteføljestyringen skulle også kunne endre innholdet av klimamessige hensyn. FrP videreførte sin holdning til fremtidige endringer i prosjektporteføljen til Oslopakke 3 fra møtet i Stortinget 13. mars 2008 (St.prp. nr. 40 (2007-2008)). Partiet la vekt på at bilistene allerede hadde startet å betale bompenger, mens veiprosjektene i pakken ikke var garantert utbygd som foreslått. Det ble også lagt vekt på muligheten Oslo og Akershus har for å forlenge bompengene utover tidsperioden til Oslopakke 3. FrP videreførte sitt ønske om en omlegging av finansieringsmodellen til Oslopakke 3 lagt fram ved behandlingen av St.prp. nr. 40 (2007-2008).

FrP ønsket en forskuddsbetaling av statens foreløpige anslåtte bidrag på 12 milliarder kr. De ønsket også at staten skulle garantere for at bidraget eventuelt ville øke som kompensasjon for kostnadsøkninger i prosjektporteføljen. Høyre kritiserte også statens involvering i Oslopakke 3. Partiet hevdet at staten fraskrev seg ansvaret sitt i prosjektet Rv 150 Ulven-Sinsen da kostnadene for prosjektet økte, og staten ikke dekket dette. Høyre motsatte seg nedprioritering av veiprosjekter som var en faktor i den lokalpolitiske enigheten.

Under Innst. S. nr. 301 (2008-2009) kan vi peke ut en frame. Denne er hovedsakelig FrP, men også Høyres, ønske om økt statlig finansiering i Oslopakke 3.

8.4 Revidert avtale 2012

I Innst. 364 S (2011-2012) reagerte FrP på flere punkter. Perioden for Oslopakke 3 forlenges i denne revideringen med fem år, noe som betydde at bilistene må betale bompenger over en lenger periode. FrP opprettholdte sitt ønsket om statlig fullfinansiering av Oslopakke 3. Av de totale bompengene skulle 60 % gå til kollektivtrafikk og 40 % gå til veiltak. Denne fordelingen av bompengene er også noe FrP var uenig i.

Det kan pekes ut en framme i revideringen av Oslopakke 3 fra 2012. Denne frammen går ut på et ønske fra FrP om at en høyere andel av bompengene skal gå til veiprojekter.

8.5 Revidert avtale 2016

I denne revideringen av Oslopakke 3 uttrykte partiene sine frames i Innst. 464 S (2016-2017). Revideringen introduserte tidsdifferensierte bompengesatser. Dette er noe FrP reagerte på. Partiet hevdet at de som er avhengige av bil i hverdagen ville lide mest av dette, samtidig som de ikke fikk nok igjen for det de betaler. FrP poengterte at bilistene fikk 15 % av bompengene igjen som midler til veiltak. FrP foreslo at det skulle være forholdsmessighet mellom bompenger og økt veikapasitet, veikvalitet og trafiksikkerhet. FrP mente at målet om reduksjon av biltrafikken med 20 %, med tilhørende ytterligere tiltak, ville ramme de som er avhengige av bil i hverdagen. Flere poeng som talte for bilen trekkes frem av FrP, blant annet at bilen er det mest tilpassningsdyktige transportmiddelet tilgjengelig, og at 80 % av Norges persontransport foregår med bil. Frp hevdet at biltrafikken ville øke i fremtiden, men effekten på miljøet ville reduseres i takt med ny teknologi. Sp ønsket å utsette oppstarten på E18 Vestkorridoren. De trakk frem nullvekstmålet og ønsket at ny jernbane- og metrotunnel gjennom Oslo skulle prioriteres før oppstarten av E18 Vestkorridoren.

Prop. 86 S (2016-2017) inneholdt saker som ble votert over på Stortinget. Det var totalt ni forslag som ble votert over. Forslag 2-9 var det Miljøpartiet De Grønne (MDG) som sto for. Disse forslagene gikk ut på en sikring av statlig delfinansiering til diverse kollektivtiltak som blant annet signal- og sikringsanlegg til t-banen, baneløsning Nedre Romerike og trikk til Tonsenhagen. All statlig delfinansiering ble foreslått sikret i en byvekstavtale. To av forslagene omhandler E18 Vestkorridoren og E6 Manglerud-prosjektet. MDG mente at disse prosjektene måtte endres, da de ville gå i mot overordnede mål om reduksjon i biltrafikk. Samtlige forslag fra MDG ble nedstemt. De eneste som stemte for var MDG og SV (4 for, 94

mot). Forslag 1, innføring av bombrikkerabatt⁸ på 20 % ved innføringen av trinn 1 av det nye bompengesystemet, ble fremmet av FrP. Dette forslaget ble nedstemt, og det var kun FrP som stemte for (18 for, 80 mot).

Den første framen som kan pekes ut er FrPs ønske om forholdsmessighet mellom bompenger og veitiltak. Denne framen er lik den som ble pekt ut under revidert avtale 2012. Disse to ønskene hadde begge grunnlag i FrPs ønske om at en større andel av bompengene skulle gå til veitiltak. Frps motstand mot tiltak som reduserer biltrafikken kan tolkes som en frame. På den andre siden av spekteret innenfor denne utvekslingen av frames er Sps ønske om å prioritere kollektivtiltak foran E18 Vestkorridoren. MDG var også å finne på denne siden med en rekke forslag om sikring av statlig delfinansering til ulike kollektivtiltak og endring i veiprosjektene E18 Vestkorridoren og E6 Manglerud-prosjektet.

8.6 Nytt bompengesystem

I revidert avtale 2016 (Prop. 86 S (2016-2017)) med tilleggsavtale (Oslo kommune, 2017) ble det vedtatt å innføre en rekke endringer i bompengesystemet. Endringene skulle skje i tre trinn. Trinn 1 gikk ut på å innføre tids- og miljødifferensierte takster. Trinn 2 var etableringen av en rekke nye bomsnitt både på Oslos bygrense og innad i Oslo sentrum. De første to trinnene er innført. Trinn 3, som er en takstøkning for nullutslippsbiler, er enda ikke innført. De nye bomsnittene i Trinn 2 var gjenstand for politisk debatt og medieoppslag. I de påfølgende avsnittene vil jeg derfor se nærmere på partiene MDG og Folkeaksjonen Nei til mer bompenger (FNB). Disse partiene fikk økt oppslutning i løpet av perioden til Oslopakke 3. Til sist vil det foretas en gjennomgang av Prop. 69 S (2017-2018).

MDG dannet i perioden 2015-2019 bystyret i Oslo sammen med Ap og SV. Forut for revidert avtale 2016 uttrykte det påtroppende byrådet et ønske om et «bilfritt Oslo sentrum». Ønsket innebar å begrense personbiltrafikk innenfor ring 1 i løpet av fire år, i tillegg til et ønske om å begrense all biltrafikk innenfor ring 3 i løpet av åtte år. Dette ønsket ble møtt med motstand (Løset, 2015). Ønsket ble til et program ved navn «bilfritt byliv» som varte til 2020. I programmet ble tiltakene til byrådet i senere tid moderert og ble bare gjeldende innenfor ring 1. Tiltakene fortsetter under Bylivssatsingen som har en periode fra 2020 til 2023 og som nå også inneholder områdene Tøyen og Grønland (Oslo kommune, 2020). Trinn 2 kom i tillegg

⁸ En brikke som tillater en fastsatt rabatt ved bomplasseringer.

til det betente temaet bilfritt Oslo sentrum som førte til økt oppslutning for det relativt nye partiet FNB i neste kommunestyre- og fylkestingsvalg i 2019. FNB var et parti som ble stiftet i 2014 som en motreaksjon til bompengene i Bypakke Nord-Jæren. Det ble i 2018 registrert som et nasjonalt parti og kunne dermed stille til valget i 2019. FNB fikk 5,8 % stemmer i Oslo ved lokalvalget i 2019. Dette er flere stemmer i enn FrP, og resulterte i totalt fire seter i bystyret, ett mer enn FrP. MDG økte sin oppslutning med 7,1 % til totalt 15,3 % (Valgdirektoratet, 2019).

De ulike frames som baserer seg på bruken eller motstanden av bompengefinansiering har utviklet seg i løpet av Oslopakke 3. MDG og FNB representerer denne utviklingen, da de står bak hver sin motstridende frame. Både framen som er for og framen som er mot bompenger har blitt mer tydelig under perioden til Oslopakke 3, noe valgresultatet i Oslo fra 2019 gjenspeilet. I revideringen fra 2016 ble bompenger i tillegg til å finansiere prosjektporteføljen også sett på som et verktøy for å redusere biltrafikk. Denne beslutningen kan antas å ha sammenheng med MDGs involvering i Oslopakke 3⁹ på bakgrunn av økt lokal og nasjonal oppslutning i løpet av 2010-tallet. FNB er sprunget ut av framen som er mot bruken av bompengefinansiering. Dermed har framen mot bompengefinansiering fått en ny støttespiller i tillegg til FrP.

Oslopakke 3 trinn 2 ble behandlet i Stortinget i sak Prop. 69 S (2017-2018). I tilhørende Innst. 295 S (2017-2018) ble det gitt merknader fra flere partier enn i de andre innstillingene som er gjennomgått. På bakgrunn av overordnede klimamål, mål om trafikkreduksjon og samfunnsøkonomisk vekst, fremmet Ap og SV et forslag om statlig delfinansiering på 70% av kostnadene for alle kollektivprosjektene i Oslopakke 3. Forslaget ble nedstemt etter en votering i Stortinget (37 for, 63 mot). I tillegg til Ap og SV stemte MDG og Rødt for forslaget. SV fremmet et eget forslag om å begrense utbyggingen av E18 Vestkorridoren til strekningen Lysaker-Strand som også hadde støtte fra byrådet i Oslo. Forslaget ble nedstemt ved votering i Stortinget (10 for, 90 mot). Partiene som støttet SV i dette forslaget var MDG og Rødt og 1 av 27 representanter fra Ap. FrP reagerte kraftig på de nye bomsnittene i trinn 2. Partiet mente at det burde avholdes en folkeavstemming på grunn av tiltakets alvorlige konsekvenser for økonomien og hverdagen til innbyggerne i Oslo og Akershus. FrP refererte deretter til forslaget de reiste under behandlingen av de tids- og miljødifferensierte

⁹ Lan Marie Nguyen Berg (MDG) har vært byråd for miljø og samferdsel i Oslo mellom 2015-2020.

bompengetakstene i revideringen fra 2016, nemlig forholdsmessigheten mellom hvor mye bilister betaler i bompenger og hvor mye de får igjen i form av veitiltak.

I Prop. 69 S (2017-2018) ble det til tross for varierte merknader ikke introdusert noen nye frames. Både Aps og SVs ønske om statlig delfinansiering av kollektivprosjekter og SVs ønske om begrensning av utbyggingen av E18 Vestkorridoren ligner på forslagene MDG reiste under behandlingen av revidert avtale 2016.

8.7 Pågående forhandlinger

Det pågikk lokale forhandlinger mellom Oslo og Viken (tidligere Akershus) om ny revidert avtale i perioden januar til juni 2020. Forhandlingene har dreid seg om en eventuell økning av bompengetakstene for å finansiere de prioriterte prosjektene i Oslopakke 3. I tillegg til spørsmålet om bompenger har de største uenighetene vært knyttet til rammene rundt prosjektet E18 Vestkorridoren. I revideringen fra 2016 ble det inngått et kompromiss rundt den første etappen av utbyggingen som sa at den skulle strekke seg mellom Lysaker-Strand. Regjeringen gikk mot det lokalpolitiske vedtaket og la før nyttår fram et forslag om finansiering og utbygging av strekningen mellom Lysaker-Ramstadsletta (Juven, 2020a; Juven, 2020c). Regjeringens forslag til første etappe av E18 Vestkorridoren innebærer dermed utbygging av en lengre strekning. I forhandlingene som har pågått siden januar har staten vært part ved samferdselsminister Knut Arild Hareide (KrF). Staten forlot forhandlingene da partene ennå ikke hadde kommet til enighet mot slutten av april 2020. Samferdselsministeren ga til NRK uttrykk for at hvis ikke E18 Vestkorridorens første etappe blir vedtatt lokalpolitisk i tråd med regjeringens forslag, vil ikke byvekstavtalen som sikrer statlig finansiering til Fornebubanen signeres (Juven, 2020c).

Etter en måned til med forhandlinger forelå det fortsatt ikke lokalpolitisk enighet om E18 Vestkorridoren. Helge Orten (H), leder for Transport- og kommunikasjonskomiteen, uttalte til NRK at regjeringen planlegger utbygging av E18 Vestkorridoren uavhengig om det foreligger lokalpolitisk enighet rundt prosjektet (Juven, 2020b). Rundt månedsskiftet mai juni stilte Aps stortingsgruppe seg bak E18 Vestkorridoren, og sørget for et politisk flertall. Denne beslutningen går på tvers av hva Aps lokalpolitikere i Oslo mener (Øgrim et al., 2020).

Uenighetene rundt E18 Vestkorridoren har bakgrunn i spesielle politiske forutsetninger. I januar 2020 trakk FrP seg ut av regjering, og tidligere samferdselsminister Jon Georg Dale

(FrP) ble erstattet av Knut Arild Hareide (KrF). I tillegg ble det nye fylket Viken etablert. I gamle Akershus besto fylkestinget av et borgerlig flertall. Grunnet en sammenslåing av flere fylker ble det gamle fylkestinget erstattet av et rød-grønt flertall.

De pågående forhandlingene rundt revideringen Oslopakke 3, er en forlengelse av de ulike frames som har oppstått hittil i bypakken rundt prioritering av veiprosjekter. Høyre presenterte E18 Vestkorridoren som grunnlaget for deres støtte til Oslopakke 3 allerede i behandlingen av Oslopakke 3 trinn 1 i 2008. I de pågående forhandlingene er Høyre fortsatt en forkjemper for prosjektet, noe som gjenspeiles i Helge Ortens uttalelser til NRK. MDG har ved flere anledninger ønsket å prioritere kollektivtiltak til fordel for veiprosjekter. MDG har vært den største motstanderen til E18 Vestkorridoren, og har de siste årene hatt byråds- og fylkestingsmakt i Oslo og Viken. Det oppstod videre en interessant konflikt mellom Ap på lokalt nivå i Oslo, og på nasjonalt nivå. Aps stortingsgruppe stilte seg bak E18 Vestkorridoren utbygging mellom Lysaker-Ramstadsletta, noe Ap på lokalt nivå i Oslo var mot.

8.8 Oppsummering

Å identifisere frames i Oslopakke 3 er komplisert. Pakken er basert på tverrpolitisk kompromissbasert samarbeid. Det vil si at det foreligger motstridende frames, men at det ved forhandlinger oppstår en felles frame (majoritetsrammen) som flertallet av partiene stiller seg bak. I denne delen har de motstridende frames i Oslopakke 3 blitt pekt ut. Avhengigheten av kompromisser vil gjøre at det foreligger et prosjekt i pakken som parti x støtter. Dette prosjektet har ikke parti y sin støtte. Prosjektet måtte uansett inkluderes i pakken som et kompromiss for at parti y skulle få inkludere sitt prosjekt i pakken. På bakgrunn av dette kan det også antas at ikke alle frame-konflikter er eksplisitt tolkbare. Et eksempel på dette kan være SPs ønske om utsettelse av oppstarten til E18 Vestkorridoren i revidert avtale fra 2016. Denne utsettelsen av veiprosjektet E18 Vestkorridoren er noe andre partier kan antas å støtte. Denne støtten kan, av flere grunner, ikke uttrykkes. Sp kan uttrykke dette ønsket med lite til få konsekvenser, grunnet deres relativt lille størrelse. Hvis et parti med større makt hadde uttrykt et ønske om å utsette prosjektet kunne dette potensielt fått større konsekvenser med tanke på den lokale enigheten. Dette fordi E18 Vestkorridoren har vært et prioritert prosjekt for flere partier lokalt og nasjonalt siden oppstarten av Oslopakke 3. Man ser nå konsekvensene av et ønske om å utsette eller endre innholdet i E18 Vestkorridoren fra et parti med større makt. MDGs motstand mot prosjektet har resultert i at forhandlingene om ny revidering har blitt langvarige.

8.8.1 Motstridende frames

I de ulike stortingsmeldingene og stortingsproposisjonene var det FrP som sto for flest antall merknader. Disse merknadene utgjør en samlet frame som er for bilens posisjon i Oslopakke 3, og vil bli referert til som hovedgruppe 1. Frames for bilens posisjon kan deles i tre kategorier.

1. Ingen bruk av bompengefinansiering
2. Prioritering av veiprosjekter
3. Andelen av bompenger som går til veiprosjekter

I kategori 1 deler FNB samme frame som FrP. Høyre har også ved flere anledninger uttrykt støtte for E18 Vestkorridoren, og føyer seg derfor inn under kategori 2. FrP ønsker full statlig finansiering av prosjektporteføljen. Høyre har ikke uttrykt noe ønske om fullfinansiering, men ønsker at staten tar et større ansvar i bypakken.

Fra oppstarten av Oslopakke 3 til og med revidert avtale 2012 var det få merknader som dreide seg om en reduksjon av bilens posisjon i Oslopakke 3. Fra og med behandlingen av revidert avtale 2016 er det flere partier som har uttrykt ønsker om å prioritere kollektiv-, sykkel- og gangtiltak fremfor veitiltak. Disse merknadene utgjør en samlet frame som er i mot bilens posisjon i Oslopakke 3, og vil bli referert til som hovedgruppe 2. Partiet som er i spissen for dette er MDG. De frames som er mot bilens posisjon i Oslopakke 3 kan deles i tre kategorier.

1. Økt bruk av bompenger
2. Økt statlig finansiering av kollektivprosjekter
3. Prioritering av kollektivprosjekter foran veiprosjekter

Ønsket om økt bruk av bompenger kulminerte i vedtaket om bompenger som et verktøy for å redusere biltrafikk i revidert avtale 2016. Økt statlig finansiering av kollektivprosjekter er noe MDG foreslo under behandlingen av revidert avtale 2016. Ap stemte mot dette forslaget i Prop. 86 S (2016-2017). Under behandlingen av Prop. 69 S (2017-2018) reiste Ap, sammen med SV, et tilnærmet likt forslag som det de stemte imot ett år tidligere. MDG, Ap og SV

støtter framen i kategori 2. I tillegg til MDG har SV og Sp uttrykt et ønske om å prioritere kollektivprosjekter foran veiprosjekter. Disse partiene støtter dermed framen i kategori 3.

Hovedgruppe 1 og hovedgruppe 2 kan ses på som motpolene i forhandlingene om Oslopakke 3. Det er stort sett borgerlige partier som støtter frames fra hovedgruppe 1, mens det stort sett er rød-grønne partier som støtter frames fra hovedgruppe 2. Disse hovedgruppene har vært i konstant konflikt med hverandre. Denne konflikten utspiller seg ved at de politiske partiene under forhandlingene forsøker å påvirke majoritetsrammen i sin retning. Dragkampen resulterer i inkludering eller fjerning av prosjekter, samt ned- eller oppskalering av visse vei- eller kollektivtiltak innenfor enkeltprosjekter. Den politiske dragkampen er frame-konfliktene som former majoritetsrammen. Et godt eksempel på denne kampen mellom motpolene er E18 Vestkorridoren. Dette prosjektet har vært viktig for partier som ikke ønsker å svekke bilens posisjon i Oslopakke 3 siden pakkens oppstart, og var en av grunnene til at pakken fikk det utgangspunktet det fikk. Dragkampen har foregått over en lang periode, og den pågår fortsatt. Resultatet av de nåværende forhandlingene rundt E18 Vestkorridoren vil ha store innvirkninger på Oslopakke 3. Dette grunnet veiprosjektets nære sammenheng med Fornebubanen. Siden oppstarten av Oslopakke 3 har det vært et borgerlig flertall i gamle Akershus fylke som har inneholdt partier positive til utbyggingen av E18 Vestkorridoren. Nå skal spaden settes i jorda, men med rødgrønt flertall i Viken har det oppstått et nytt hinder for utbygging.

9.0 Del 2 - Hvordan påvirket de ulike frames og tilhørende frame-konflikter Oslopakke 3s majoritetsframe?

I forrige kapittel ble partienes ulike frames identifisert. Videre ble det identifisert at disse frames havner i konflikt i lokale og nasjonale forhandlinger. Resultatet av forhandlingene er majoritetsrammen. Dette er den kompromissbaserte forhandlingsmodellen i Oslopakke 3 hvor partier gir og tar for å komme til enighet. De politiske partienes frames kan oppsummeres i to hovedgrupper:

Hovedgruppe 1: For bilens posisjon i Oslopakke 3

Hovedgruppe 2: Mot bilens posisjon i Oslopakke 3

I dette kapitlet vil jeg analysere hvordan majoritetsrammen i Oslopakke 3 har blitt påvirket av hovedgruppe 1 og hovedgruppe 2. Majoritetsrammen fra oppstarten til Oslopakke 3 og ved de to revideringene vil i dette kapitlet bli beskrevet og analysert. Det vil analyseres i hvor stor grad de forskjellige majoritetsrammene er blitt dratt i en bilvennlig eller bilfiendtlig retning. For å belyse de politiske partienes varierende innflytelse på majoritetsrammen, vil jeg redegjøre for hvem som hadde bystyre- og fylkestings makt i Oslo og Akershus, samt regjeringsmakt i hver periode. Til sist i kapitlet vil de to hovedgruppene påvirkning oppsummeres for å kunne fastslå hvilken gruppe som totalt har påvirket den samlede majoritetsrammen til Oslopakke 3 mest.

9.1 Lokalt forslag

Vet utarbeidelsen av Lokalt forslag var det de største partiene i Oslo og Akershus som la fram forslaget. Disse partiene var Ap, FrP, Høyre og SV (Minken, 2016).

I stortingsperioden 2001-2005 bestod regjeringen av Høyre, KrF og Venstre, med statsminister fra KrF. Opposisjonen bestod av Ap, FrP, SV, SP og Kystpartiet (Tvedt, 2019).

Majoritetsrammen som resten av Oslopakke 3 baserer seg på, Lokalt forslag, var påvirket av hovedgruppe 1. Det opprinnelige forslaget til Statens vegvesen til Oslopakke 3 hadde innslag av frames fra hovedgruppe 2, men disse vant ikke frem da anbefalingene ikke ble tatt til følge. Den lokalpolitiske enigheten hadde støtte fra partier med meget forskjellige tolkninger av

transportplanlegging. Som et resultat av dette ble enigheten omtalt som skjør, og det var liten lokalpolitisk vilje til å foreta endringer i forslaget. Hovedgruppe 1s preg på Lokalt forslag kan tyde på at majoritetsrammen som eksisterte før Oslopakke 3 også var preget av hovedgruppe 1. Dette blir delvis bekreftet av Riksrevisjonens (2006) kritikk av Oslopakke 2 for å ikke prioritere tiltak som bidro til økt kollektivandel. Det forelå med andre ord et overordnet ønske om å prioritere kollektivtrafikk, uten at det resulterte i måloppnåelse. Mønsteret fra Oslopakke 2 er gjenkjennelig i oppstarten til Oslopakke 3.

9.2 Oslopakke 3 trinn 1

I valgperioden 2007-2011 hadde Oslo bystyre borgerlig flertall. Høyre hadde ordfører, KrF hadde varaordfører. Høyre og FrP utgjorde et mindretallsbyråd, med Ap, SV, Venstre, Rødt og KrF i opposisjon.

I valgperioden 2007-2011 hadde Akershus fylkesting borgerlig flertall. Høyre hadde fylkesordfører, Venstre hadde varafylkesordfører. Fylkestinget bestod av Høyre, FrP, Venstre og KrF i posisjon, med Ap, Sv og SP i opposisjon (Tvedt & Tjernshaugen, 2019)

I stortingsperioden 2005-2009 bestod regjeringen av Ap, Sv og SP med statsminister fra Ap. Opposisjonen bestod av FrP, Høyre, KrF og Venstre (Tvedt, 2019).

Majoritetsrammen i St.prp. nr. 40 (2007-2008) vedtok å innføre det nye bompengesystemet som følger av Oslopakke 3. Dette systemet avløser bompengesystemet fra Oslopakke 1 og Oslopakke 2. Oslopakke 3 trinn 2 skulle bli behandlet samtidig som NTP høsten 2008. Pakken skulle vare i 20 år fra 2008, og skulle gjennom bompenger og nasjonale midler finansiere vei- og kollektivtiltak til 54 mrd. kr. I innledningen til proposisjonen ble det listet opp flere grunner for innføringen av en ny bypakke i Osloregionen. Den spådde økningen i befolkningstall og arbeidsplasser førte til ønsket om et transportsystem som kunne møte utfordringene dette førte med seg. Transportsystemet skulle i større grad fokusere på miljøet, trafiksikkerhet og reisetider. Det lokale ønsket om å sette i gang bompengefinansieringen så fort som mulig, for å finansiere prosjekter som ikke var rukket å bli gjennomført i Oslopakke 1 og Oslopakke 2, førte til en rask behandling av trinn 1. I det nye systemet for bompengefinansiering skulle nå også midlene bli brukt til drift av kollektivtrafikken i tillegg til tiltak. Dette vedtaket forutsatte en endring i veglova (1963) § 27.

Det var flere merknader som falt under hovedgruppe 1 i denne stortingsproposisjonen. Til tross for at prosjektporteføljen ikke var til vurdering i trinn 1, påpekte Høyre at deres støtte til Oslopakke 3 baserte seg på at E18 Vestkorridoren ikke tas ut av pakken. Venstre støttet også dette prosjektet, og FrP hevdet at det er fare for at E18 Vestkorridoren ble tatt ut av prosjektporteføljen som følge av pakken fremtidige klimatilpasninger. FrP uttrykte også et ønske om å gå bort fra bompengefinansiering i Oslopakke 3. Disse frames hadde liten innvirkning på majoritetsrammen. At disse frames hadde liten innvirkning er fordi det i trinn 1 bare skulle vedtas en fortsettelse av bompengeinnkrevingen i en ny Oslopakke, og ikke inkluderingen eller innholdet av enkeltprosjekter. Det var kun FrP som viste motstand mot bompengebruk i Stortinget. Men denne motstanden hadde liten til ingen effekt da det forelå støtte til bompengefinansiering hos FrP lokalpolitisk. Denne støtten bidro til det lokalpolitiske vedtaket som ble behandlet i denne stortingsproposisjonen.

Høyre og FrP hadde lokalpolitisk makt både i Oslo bystyre og Akershus fylkesting under behandlingen av denne stortingsproposisjonen. Dette ga dem et grunnlag for å kreve at E18 Vestkorridoren skulle være en del av Oslopakke 3. De borgerlige flertallene lokalt og det rød-grønne flertallet nasjonalt kan tyde på en politisk balanse i arbeidet med Oslopakke 3.

9.3 Oslopakke 3 trinn 2

Oslopakke 3 trinn 2 ble behandlet i samme lokalvalgperiode som trinn 1.

Meld. St. 17 (2008-2009) ble fremmet i statsråd mars 2009 og behandlet i stortinget juni 2009. Det var stortingsvalg i september 2009, hvor Ap, Sv og SP beholdt regjeringsmakt. Opposisjonen bestod av FrP, Høyre, KrF og Venstre (Valgdirektoratet, 2019).

Oslopakke 3 trinn 2 (Meld. St. 17 (2008-2009)) handler om kostnads- og plangrunnlaget til Lokalt forslag. Viktige punkter var styringsmodell, prioriterte prosjekter og målsettinger. I den tidlige fasen var det stor usikkerhet rundt prosjektenes kostnader og hvordan de ville bidra til måloppnåelse. Derfor ble det vedtatt porteføljestyring. Oslopakke 3 utløste kravet om KVU. Utredningen ble utarbeidet av Statens vegvesen og Jernbaneverket. Dovre International AS og Transportøkonomisk institutt (TØI) stod for den eksterne kvalitetssikringen KS1. En av de tre forslagene i KVUen, alternativt konsept, inneholdt blant annet tidsdifferensierte bompengetakster, økt satsing på kollektivtiltak, flere bomsnitt og ikke å øke vegkapasiteten på innfartsårene til Oslo sentrum. KS1 bidro med flere anbefalinger for Oslopakke 3. Blant annet

at målbildet burde endres og at restriktive tiltak mot bil som veipricing og parkeringsrestriksjoner burde vurderes. KVVU og KS1 ble i store deler tilsidesatt da prosjektporteføljen til Lokalt forslag ble vedtatt som grunnlaget til Oslopakke 3 (Minken, 2016). Det ble påpekt at alternative konsepter ikke ville tas til følge da det lokale forslaget og dets lokalpolitiske enighet var grunnlaget for Oslopakke 3. Det ble også vist til den lokalpolitiske enigheten om å ikke inkludere tidsdifferensierte takster (Meld. St. 17 (2008-2009)).

Anbefalingene fra KVVU og KS1 er frames som kunne ha passet inn i hovedgruppe 2. KVVU og KS1 er faglige utredninger, og er ikke gjenstand for politisk framing. Dermed vil ikke disse kunne gå inn under hovedgruppe 2. Det kan godt tenkes at det hadde foreligget motstand mot å gå bort i fra det lokale forslaget selv med et rød-grønt lokalpolitisk flertall i Oslo og Akershus. Det er uansett interessant at det på dette tidspunktet var et borgerlig flertall i Oslo og Akershus, som førte til at ideen om tiltak som tidsdifferensierte takster raskt ble avvist.

Motstanden mot fjerning av veiprosjekter og tiltak som er mot bilens posisjon i Oslopakke 3 har en påvirkning på majoritetsrammen. E18 Vestkorridoren er omtalt i et eget avsnitt i stortingsmeldingen. Her vises det til utfordringene som veinettet vest for Oslo møter, som køproblemer og trafikkert lokalveinett i tilknytning til motorveien. Befolkningsveksten i korridoren var betydelig de siste årene, og den ville øke mer i fremtiden. Dette la mer press på en allerede trafikkert vei i rushtiden. Både bil og buss hadde dårlig fremkommelighet, også på veiene til og fra E18. Støy- og luftforurensing trekkes fram som et lokalt problem langs E18. I tillegg er motorveien en barriere som hindrer byutvikling (Meld. St. 17 (2008-2009)).

Det ble lagt fokus på utfordringene transportsystemet i Oslo og Akershus sto ovenfor i majoritetsrammen. Kapasitetsmangel i rushtiden på vei og i kollektivtrafikk som buss, t-bane og trikk ble sett på som et problem. Forurensning som følge av støy og dårlig luftkvalitet ble også trukket fram. Forurensningen var høyest i Oslo indre sentrum. Det ble påpekt at veitrafikk står for ca. 59 % av klimagassutslippene i Oslo og Akershus og det vises til nasjonale og lokale mål om reduksjon av klimagassutslipp. På bakgrunn av dette blir det uttrykt noe som faller sterkt inn under hovedgruppe 2. Det ses på som essensielt å begrense biltrafikken i Osloregionen (Meld. St. 17 (2008-2009)). Stortingsmeldingen sier at det skal legges til rette for kollektiv, sykkel og gange i byene. Disse tiltakene skulle kombineres med restriktive tiltak mot bruken av privatbil. Disse målsetningene virker å være en tidlig utgave

av nullvekstmålet. Reduksjon av klimagassutslipp ville være et premiss for det videre arbeidet med Oslopakke 3. Ønsket om økte kollektiv-, sykkel- og gangandeler gjentas flere ganger i Meld. St. 17 (2008-2009).

I behandlingen av Oslopakke 3 trinn 1 virker det som majoritetsrammen blir dratt i retning av både hovedgruppe 1 og hovedgruppe 2. Den lokalpolitiske motstanden mot tiltak som tidsdifferensierte bompenger og uvilligheten til å fjerne veiprosjekter fra prosjektporteføljen tyder på at frames under hovedgruppe 1 har vunnet frem. E18 Vestkorridoren får mer fokus enn alle andre veiprosjekter i Oslopakke 3. Det klare og målrettede fokuset på forbedring av klimautfordringer i stortingsmeldingen, ved en tidlig utgave av nullvekstmålet, tyder på at hovedgruppe 2 også har vunnet frem. Det presiseres at utbyggingen av E18 Vestkorridoren skal ha som mål å redusere trafikkvekst og øke kollektivandelen. Dette tyder på at selv om inkluderingen av E18 Vestkorridoren i prosjektporteføljen kan tilsi en seier for hovedgruppe 1, vil innholdet i prosjektet til en viss grad bli påvirket av hovedgruppe 2.

9.4 Revidert avtale 2012

I valgperioden 2011-2015 hadde Oslo bystyre borgerlig flertall. Høyre hadde ordfører, Ap hadde varaordfører. Byrådet bestod av Høyre, Venstre og KrF med FrP som samarbeidspartner, med Ap, SV, MDG og Rødt i opposisjon.

I valgperioden 2011-2015 hadde Akershus fylkesting et borgerlig flertall. Høyre hadde fylkesordfører, KrF hadde varafylkesordfører. Fylkestinget bestod av Høyre, FrP, Venstre og KrF i posisjon, med Ap, Sv og SP i opposisjon

Det ble ikke holdt stortingsvalg før revidert avtale 2012 ble inngått (Valgdirektoratet, 2019).

Revidert avtale 2012s tilhørende stortingsproposisjon Prop. 113 S (2011-2012) omhandlet bompengeselskapet Fjellinjens låneopptak for driftsfinansiering, dette vil ikke være gjenstand for analyse i denne oppgaven. Det foreligger ett dokument som utdyper den lokale majoritetsrammen i denne revideringen. Revidert Avtale Oslopakke 3¹⁰ (Oslo kommune & Akershus fylkeskommune, 2012) ble laget ved lokalpolitiske forhandlinger mellom Oslo og

¹⁰ I denne oppgaven kalt revidert avtale 2012.

Akershus. Partiene som deltok i forhandlingene var Ap, Venstre og Høyre fra Oslo og Høyre og Ap fra Akershus Fylkeskommune.

Revidert avtale 2012 refererte til klimaforliket (Meld. St. 34 (2006-2007)) som inneholder klimamål for transportsektoren. Klimamålet ble videreført i planer for Oslo og Akershus. Den regionale målsettingen ble å redusere klimagassutslippene med 50 % innen 2030. Dette tyder på et økt overordnet fokus på klimautfordringer. Revidert avtale 2012 prioriterer kollektiv-, sykkel-, og gangtiltak til fordel for tiltak som øker veikapasitet. Videre ble det poengtert det fra lokalt hold at enigheten rundt revideringen baserte seg på et ønske om økt statlig finansiell involvering. Lokalpolitikerne ønsket en effektiv utforming av kollektivtrafikksystemet kombinert med knutepunktsfortetting (Oslo kommune & Akershus fylkeskommune, 2012). Dette ønsket stemmer overens med det overordnede målene om samordnet areal- og transportplanlegging. I revideringen ble det gjennomført en opptrapping av satsingen på kollektivtrafikk. Dette resulterte i at 60 % av bompengeinntektene skulle gå til kollektivtiltak, mens de resterende 40% skulle gå til veitiltak samtidig som takstene økte. Viktige veiprojekter skulle også sikres, og E18 Vestkorridoren ble trukket frem som det største veiprojektet (Innst. 364 S (2011-2012); Oslo kommune & Akershus fylkeskommune, 2012).

Det økte fokuset på kollektivtrafikk i Oslopakke 3 kan tolkes å være et resultat av klimapolitikken på 2000-tallet. Klimaforliket ble inngått i 2008¹¹ og fulgt opp i 2012 (Meld. St. 21 (2011-2012)). I begge disse stortingsmeldingene ble det rettet et fokus mot å begrense personbiltrafikk til fordel for kollektiv, sykkel og gange. I NTP 2010-2019 (Meld. St. 16 (2008-2009)) ble det fastslått at staten skulle øke støtten til transportplanlegging i byområder som overholdt de nasjonale målene. Dette tolker Tønnesen og Christiansen (2017) som et signal fra staten om hvordan lokal transportplanlegging skulle utføres. Til tross for borgerlig flertall i både Oslo og Akershus under behandlingen av revidert avtale 2012 ble det gjort et lokalt vedtak om økt satsing på kollektivtrafikk, noe som kan regnes som en seier for hovedgruppe 2. FrPs ønske om at en større andel av bompengeinntektene skulle gå til veitiltak fikk lite utslag. De borgerlige lokalstyrene vant frem på noen saker. E18 Vestkorridoren blir fortsatt omtalt som et prioritert prosjekt, noe som kan regnes som en seier for hovedgruppe 1. Samtidig var det nå et lokalt ønske om økt statlig finansiell involvering i Oslopakke 3. Dette kan spores tilbake til Høyre og FrPs ønske om økt statlig finansiell involvering fra

¹¹ FrP var det eneste Stortingspartiet som ikke stilte seg bak klimaforliket.

behandlingen av Oslopakke 3 trinn 2. Denne framen vant altså fram noen år etter den ble uttrykt.

9.5 Revidert avtale 2016

I valgperioden 2015-2019 hadde Oslo bystyre rød-grønt flertall. Sv hadde ordfører, Ap hadde varaordfører. AP, MDG og Sv utgjorde et mindretallsbyråd med Rødt som samarbeidspartner, Høyre, FrP, Venstre og KrF var i opposisjon.

I valgperioden 2015-2019 hadde Akershus fylkesting borgerlig flertall. Høyre hadde fylkesordfører, KrF hadde varafylkesordfører. Fylkestinget bestod av Høyre, FrP, SP, Venstre og KrF i posisjon, med Ap, MDG og Sv i opposisjon.

I stortingsperioden 2013-2017 bestod regjeringen av Høyre, FrP, KrF og Venstre med statsminister fra Høyre. Opposisjonen bestod av Ap, SP, Sv og MDG (Valgdirektoratet, 2019).

Den totale majoritetsrammen som sprang ut av revidert avtale 2016 har innslag fra flere dokumenter. Det foreligger en lokalpolitisk majoritetsframe som det gjorde for revidert avtale 2012. Partiene som deltok i forhandlingene om Revidert avtale Oslopakke 3 for 2017-2036¹² (Oslo kommune & Akershus fylkeskommune, 2016) var Ap, Høyre og MDG fra Oslo og Høyre, Ap og Venstre fra Akershus fylkeskommune. Det foreligger også en dedikert stortingsproposisjon Prop. 86 S (2016-2017) og en tilleggsavtale (Oslo kommune, 2017). At det ble laget en dedikert stortingsproposisjon og tilleggsavtale skyldes de store endringene som ble planlagt gjort med bompengesystemet.

Revidert avtale 2016 inneholdt henvisninger til overordnede klimamål. Målene var forankret i Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus (Oslo kommune & Akershus fylkeskommune, 2015). Et overordnet mål for norsk transportpolitikk ble introdusert. Målet var at transportplanleggingen skulle sørge for et verdiskapende og sikkert trafikksystem og et skifte til lavutslippssamfunnet. Dette var forankret i Norges forpliktelser gitt etter Parisavtalen (United Nations, 2015). Det forelå enighet om å bruke bomringene til å regulere trafikk, i

¹² I denne oppgaven kalt revidert avtale 2016.

tillegg til å finansiere prosjektene innenfor Oslopakke 3. (Oslo kommune & Akershus fylkeskommune, 2016).

Utvalgte kollektivtiltak i Oslopakke 3 fikk økt bevilgning av midler under revidert avtale 2016. Dette førte til at 73 % av bompengene vil gå til kollektivtiltak, henholdsvis 93% i Oslo og 73 % i Akershus. Forskjellen i fordelingen av bompengene i Oslo og Akershus gjenspeiler forskjellen i antall veiprosjekter prioritert planlagt i hvert område (Prop. 86 S (2016-2017)). For E18 Vestkorridoren ble det vedtatt at første etappe mellom Lysaker-Strand skulle ha oppstart før 2019. Det poengteres at resten av E18 Vestkorridoren ikke er ferdigplanlagt, og at det skulle utarbeides nye alternativer til utbyggingen som ikke vil øke kapasiteten på veiene inn mot Oslo. Oslo og Akershus ønsket at staten skulle finansiere halvparten av et utvalg prioriterte kollektivtiltak. Bompengene ble i revidert avtale 2016 forlenget til 2036. Bompengene ville i tillegg økes, nye bomstasjoner skulle etableres og det skulle innføres tids- og miljødifferensierte bompenger. Disse tiltakene skulle innføres over tre ulike trinn (Oslo kommune, 2017; Oslo kommune & Akershus fylkeskommune, 2016).

Fokuset på klima og satsingen på kollektivtrafikk ble videreført i revidert avtale 2016 til tross for regjeringsskifte. Den rød-grønne politikken som var gjennomført i to foregående stortingsperioder før denne førte til en rekke overordnede klimamål for transportsektoren. Disse er skrevet inn i flere utgaver av NTP og videre forankret i regionale planer. Det må påpekes at det mest sannsynlig hadde blitt en satsing på kollektivtrafikk ved et borgerlig styre de siste stortingsperiodene, men det kan spekuleres i om denne satsingen ikke hadde blitt like stor. Et rød-grønt Oslo bystyre er en bidragsyter til den økende satsingen på klimamål. MDGs økte oppslutning og posisjon i bystyret kan tolkes å være en betydelig faktor. Innføringen av tids- og miljødifferensierte bompenger er en seier for hovedgruppe 2. Det var lokalpolitisk motstand mot et slikt tiltak under behandlingen av Oslopakke 3 trinn 1. Det økte fokuset på klimaet og satsing på kollektivtrafikk kan regnes som en seier for hovedgruppe 2.

FrPs ønske om forholdsmessighet mellom hvor mye bilistene betaler og hvor mye av bompengene som skulle investeres i veiprosjekter hadde liten effekt på majoritetsframen. MDGs forslag om å sikre statlig delfinansiering til kollektivprosjekter gjennom en byvekstavtale ble nedstemt på Stortinget. Denne framen kan tolkes å ha hatt effekt på majoritetsframen, da det ble fremmet et lokalt ønske om statlig delfinansiering i revidert

avtale 2016. I behandlingen av trinn 2 av det nye bompengesystemet (Prop. 69 S (2017-2018)) fremmet Ap og SV et lignende forslag om statlig delfinansering av kollektivprosjekt. Dette ble også nedstemt. Under samme stortingsproposisjon uttrykte FrP et ønske om folkeavstemning angående de nye bomsnittene. Dette ble ikke tatt til følge og hadde liten til ingen innvirkning på majoritetsrammen. Det er ikke noe krav om folkeavstemning når det gjelder endringer på Oslopakke 3, det må bare foreligge lokalpolitisk enighet (Meld. St. 17 (2008-2009)).

I de pågående forhandlingene i Oslopakke 3 er det ingen majoritetsramme som har oppstått. Hvilken hovedgruppe som vil vinne frem i den neste revideringen av Oslopakke 3 vil gjenstå å se.

9.6 Oppsummering

Majoritetsrammen før Oslopakke 3 var preget av hovedgruppe 1. Dermed ble Oslopakke 3s første majoritetsramme, Lokalt forslag, også preget av hovedgruppe 1. Dette la grunnlaget for hovedgruppe 1s påvirkning på majoritetsrammen i forhandlingene som pågikk under senere forhandlinger. Forhandlingene var også preget av den lokalpolitiske enigheten, hvor det ble sett bort i fra Statens vegvesens anbefalinger. Lokalt forslag baserte seg på enighet mellom partier så forskjellige som SV og FrP. Den lokalpolitiske enigheten var bred, og derfor skjør. Derfor var det motvilje mot å gjøre endringer i pakken da det kunne risikere at enigheten ble brutt. Under behandlingen av stortingsproposisjonen til Oslopakke 3 trinn 1 uttrykte Høyre og Venstre at støtten deres baserer seg på at E18 Vestkorridoren ikke tas ut av pakken, FrP mente de var fare for at prosjektet vil tas ut av planen. Dette er punkter som underbygger skjørheten ved det Lokalt forslag. I behandlingen av Oslopakke 3 trinn 2 var det innslag av hovedgruppe 2. Innslagene kom i form av ønsker om satsing på kollektiv, gang og sykkel samtidig som man skulle begrense biltrafikken. KVU og KS1 kritiserte derimot pakkens målbidde. Til tross for dette forble Lokalt forslag Oslopakke 3s grunnlag, og nok et faglig grunnlag ble tilsidesatt. Hovedgruppe 1 kan sies å ha preget den første majoritetsrammen. Inkluderingen av veiprojekter og motviljen til å gjøre endringer i prosjektporteføljen veier tyngre en inkluderingen av klimarelaterte mål.

Gjennom de to revideringene av Oslopakke 3 ser man et økende fokus på klimautfordringer. I revidert avtale 2012 henvises det til det overordnede målet om å halvere klimagassutslippene i Oslo og Akershus innen 2030. Kollektiv, sykkel og gange skulle prioriteres foran bil. Revidert

avtale 2012 økte andelen av bompengene som gikk til kollektivtiltak til 60 %. Signalene gitt fra staten via NTP 2010-2019 (Meld. St. 16 (2008-2009)) om bidrag til lokal planlegging som forsøkte å nå statlige mål var en av grunnene for økt satsing på klima og kollektivtrafikk i revidert avtale 2012. Dette tyder på at majoritetsrammen ble påvirket av hovedgruppe 2. Den lokalpolitiske enigheten om et ønske om økt statlig finansiell involvering kan tolkes på flere måter. Fra et rød-grønt synspunkt vil en økning i statlige bidrag kunne føre til en raskere utbygging av kollektiv-, gang- og sykkeltiltak. Partiene som har vært forkjempere for økt statlig finansiell involvering opp til 2012 var FrP og Høyre. FrP hadde i utgangspunktet et ønske om statlig fullfinansiering av Oslopakke 3 i stedet for bruken av bompenger. Derfor er det vanskelig å tolke ønsket om økt statlig finansiell involvering som en seier for noen av hovedgruppene. De få endringene gjort i det lokale forslaget fra 2006, som var preget av hovedgruppe 1, tyder på et fortsatt sterkt fotfeste for hovedgruppe 1, til tross for at flere uttrykte klimamål og økt satsing på kollektivtrafikk.

Revidert avtale 2016 økte andelen bompenger som skulle gå til kollektivtiltak til 73 %. En stor seier for hovedgruppe 2 var endringene i bompengesystemet. Bompenger ble nå sett på som et verktøy for å regulere biltrafikk. Dette ble kombinert med en rekke nye bomsnitt og tids- og miljødifferensierte takster. Disse seirene for hovedgruppe 2 var stor da vedtakene direkte går imot tidligere frames fra hovedgruppe 1. Innføringen av tids- og miljødifferensierte takster var noe den lokalpolitiske enigheten i Lokalt forslag 2006 stilte seg mot. Hovedgruppe 1 hadde få til ingen gjennomslag i majoritetsrammen fra revidert avtale 2016. E18 Vestkorridoren er fortsatt et prioritert prosjekt da første etappe av prosjektet ble vedtatt. Resten av prosjektet skulle utredes på nytt med formål om å ikke øke veikapasiteten inn mot Oslo.

Majoritetsrammen i Oslopakke 3 er et resultat av mange faktorer som alle veier forskjellig. Nasjonale mål for transportplanlegging skal ha en påvirkning på utfallet av planen. En annen faktor skal være faglige vurderinger, noe som gjenspeiles i styringsgruppen for Oslopakke 3. Nasjonale mål og faglige vurderinger ble i ulik grad tilsidesatt til fordel for en lokalpolitisk enighet ved oppstarten til Oslopakke 3. I revidert avtale 2012 manglet det vilje til å endre i innholdet fra Lokalt forslag selv om det forelå faglige vurderinger som var negative til utformingen av forslaget. Hovedgruppe 1 preget det lokale forslaget fra starten, og fortsatte å prege Oslopakke 3s majoritetsramme frem til 2012. I revidert avtale 2016 ble det for første gang vedtatt noe som var i strid med enigheten fra Lokalt forslag. Vedtaket kan være starten

på en periode hvor det blir lettere å fjerne eller forandre ting fra Lokalt forslag, og samtidig være starten på en periode hvor frames fra hovedgruppe 2 begynner påvirke majoritetsrammen. I alt har hovedgruppe 1 preget Oslopakke 3s majoritetsramme mest da inkluderingen av kapasitetsøkende veiprosjekter fortsatt er en del av prosjektporteføljen. Hovedgruppe 2s innflytelse har blitt sterkere ved de to revideringene av pakken, spesielt revidert avtale 2016.

10.0 Del 3 - Hvordan har Oslopakke 3s målbilde blitt videreutviklet, og hva er oppnåelsen av de klimarelaterte målene for pakken?

I dette kapitlet vil Oslopakke 3s majoritetsframe bli gjenstand for analyse. Målene i Oslopakke 3 har endret seg i løpet av pakkens historie. Det vil derfor redegjøres for hvilke mål som har vært, og er, hovedmål og delmål for Oslopakke 3. Statlige, regionale og lokale overordnede mål og føringer vil også bli pekt ut, da disse har innvirkning på hvilke mål som blir satt for Oslopakke 3. Det vil gjøres et utvalg fra målbildet til Oslopakke 3. Utvalget vil basere seg på om målet er et klimamål.

Tilgjengelig statistikk brukes for å vurdere måloppnåelsen på de utvalgte klimamålene. Det er mange prosjekter som ikke ennå har hatt oppstart, derfor belyser ikke den eksisterende statistikken hvordan prosjektene vil påvirke fremtidig måloppnåelse. Fokuset endres derfor til om majoritetsrammen kan ha hatt en påvirkning på oppnåelsen av de utvalgte målene. De prosjektene som allerede har blitt prioritert for fremtidig utbygging vil være gjenstand for analyse. Hvordan bompengesystemet utformes er også en faktor i måloppnåelse på klimamål og vil inngå i analysen. Sluttet av kapitlet vil inneholde en del hvor det på bakgrunn av funnene som er gjort, analyseres hvordan transportplanlegging har blitt reformat siden arbeidet med Oslopakke 1 og Oslopakke 2.

10.1 Utviklingen av målbildet til Oslopakke 3

I Stortingsbehandlingen av Oslopakke 3 trinn 2 hadde pakken ett hovedmål og to delmål. Hovedmålet var “å sikre god fremkommelighet for alle trafikantgrupper i hovedstadsregionen” (St. meld. Nr 17 (2008-2009), s. 9). De to delmålene var “Rushtidsforsinkelser i byområdet skal reduseres. Næringsliv og kollektivtransport skal prioriteres” og “Framkommeligheten for gående og syklende skal økes” (St. meld. Nr 17 (2008-2009), s. 9). For å nå disse målene ble en økning av andelen kollektivtrafikk, sykkel og gang til fordel for privatbil presentert som et sentralt virkemiddel. Dette virkemiddelet er også omtalt som viktig for å redusere klimagassutslipp fra transportsektoren. Reduksjon av klimagassutslipp i transportsektoren skulle være et premiss for Oslopakke 3s videre arbeid. I NTP 2010-2019 (Meld. St. 16 (2008-2009)) presenteres nasjonale mål, strategier og føringer som skal legge grunnlaget for Oslopakke 3. Det overordnede nasjonale strategien er samordnet areal- og transportplanlegging. En slik planlegging skulle bidra til “bedre

framkommelighet og reduserte avstandskostnader (...) færre drepte eller livsvarig skadde (...) reduserte miljøskadelige virkninger av transport (...) tilgjengelighet for alle” (St. meld. Nr 17 (2008-2009), s. 9)

De nasjonale føringene kan sies å ha påvirket målbildet til Oslopakke 3 i oppstarten. Påvirkningsgraden virker å ikke være stor nok da det ikke ble foretatt endringer i innholdet til Lokalt forslag, som inneholdt flere kapasitetsøkende veiprosjekter. KS1 kritiserte målene i oppstarten til Oslopakke 3. Det ble påpekt at de overordnede målene ikke ble konkretisert i Oslopakke 3. Den eksterne kvalitetssikringen mener “Det er for mange mål, og målene har innebygde motsetninger slik at helheten av mål neppe kan realiseres. Videre er målene utformet slik at det i ettertid kan bli vanskelig å verifisere om målene er nådd” (St. meld. Nr 17 (2008-2009), s. 7).

Målbildet til Oslopakke 3 har endret seg siden oppstarten av pakken. Gjennom årlige rulleringer av de fireårige handlingsplanene skulle styringsgruppen for Oslopakke 3 videreutvikle målbildet til pakken. Det ble laget handlingsprogram for periodene 2010-2013 (Styringsgruppen for Oslopakke 3, 2009) og 2011-2014 (Styringsgruppen for Oslopakke 3, 2010) uten at det opprinnelige målbildet fra St. meld. Nr 17 (2008-2009) ble forandret. I handlingsprogrammet for perioden 2012-2015 (Styringsgruppen for Oslopakke 3, u.å.) videreutviklet styringsgruppen målbildet for Oslopakke 3. På bakgrunn av St. meld. Nr 17 (2008-2009) ble det formulert fem hovedmål: “God fremkommelighet for alle trafikantgrupper. Større andel av transport med kollektiv, til fots og på sykkel. Et sikkert transportsystem. Et attraktivt og universelt utformet kollektivsystem. Redusere miljøproblemer og bidra til god by- og tettsteds kvalitet” (Styringsgruppen for Oslopakke 3, u.å, s. 5.). Året etter ble de samme målene delt opp i ett hovedmål og fire delmål (Styringsgruppen for Oslopakke 3, 2012). Handlingsprogrammet for perioden 2014-2017 (Styringsgruppen for Oslopakke 3, 2013) introduserte det målbildet Oslopakke 3 har hatt frem til i dag. Målbildet ligner den første videreutviklingen av målbildet fra handlingsprogrammet for perioden 2012-2015. Målbildet består av to hovedmål: “God fremkommelighet for alle trafikantgrupper, prioritere kollektiv-, nærings-, gang- og sykkeltrafikk. Ta veksten i persontransport med kollektivtransport, gåing og sykling” (Styringsgruppen for Oslopakke 3, 2013, s. 3) og tre andre mål: “Sikkert og universelt utformet transportsystem. Attraktivt kollektivtilbud. Bidra til bedre miljø og by- og tettsteds kvalitet” (Styringsgruppen for Oslopakke 3, 2013, s. 3).

Et av målene med videreutviklingen av målbildet til Oslopakke 3 var å sørge for en tilpasningsdyktig mål- og resultatstyring av arbeidet med pakken (St. meld. Nr 17 (2008-2009)). Hovedendringen i målbildet i Oslopakke 3s prosess skjedde i handlingsprogrammet for perioden mellom 2012-2015. Denne endringen kan tolkes å ha sammenheng med inngåelsen av klimaforliket i 2012 (Meld. St. 21 (2011-2012)). Den andre store endringen i målbildet var i handlingsprogrammet for perioden 2014-2017. Her ble det gjort et klart skille mellom hovedmål og andre mål, hvor Oslopakke 3 fikk det originale målet fra St. meld. Nr 17 (2008-2009) og nullvekstmålet som sine to hovedmål. Nullvekstmålets nye posisjon som hovedmål i Oslopakke 3 kan i tolkes som et resultat av Klimaforliket fra 2012 og NTP 2014-2023. I regjeringens oppfølging av Klimaforliket i NTPs kapittel 1.3 uttrykkes følgende: “Veksten i persontransporten i storbyområdene skal tas med kollektivtransport, sykkel og gange” (Meld. St. 26 (2012-2013), s. 18).

Nullvekstmålet har gjort seg gjeldende siden 2004 da belønningsordningen ble implementert. Denne ordningen skulle sørge for statlige midler til byområder som økte kollektivtransportandelen samtidig som de begrenset personbiltrafikk (Tønnesen & Christiansen, 2017). Dette målet ble senere utviklet og inneholdt mot slutten av 2000-tallet sykkel- og gangtiltak i tillegg til kollektivtiltak. Et ønske om økte kollektiv-, sykkel- og gangandeler ble siden oppstarten sett på som et virkemiddel i Oslopakke 3. På tross av dette ble ikke nullvekstmålet konkretisert som et mål i pakken før 2011, og den korrekte ordlyden ble innført i 2013. I revidert avtale 2016 ble det presentert flere mål for Oslo som skulle legge premisser for arbeidet med Oslopakke 3. Disse målene ble satt av Oslo byråd og gjaldt reduksjon av klimagassutslipp og biltrafikk i Oslo.

Det vil nå presenteres et utvalg av de klimarelaterte målene og de tilhørende indikatorene som blir gjenstand for analyse i dette kapitlet.

Mål	Indikatorer	Innføring av målet
Nullvekstmålet Ta veksten i persontransport med kollektivtransport, gåing og sykling	Trafikk: Kollektivtrafikk Veitrafikk Trafikk over bomringen Reisemiddelfordeling: Kollektiv Gange Sykkel Bil	2011/2013
Bidra til bedre miljø og by- og tettsteds kvalitet	<u>Klimagassutslipp fra vegtrafikk</u> Antall overskridelser nasjonale mål NO2 Antall overskridelser nasjonale mål PM10 Antall utsatt for støy > 38 db fra riksveg Kollektivtrafikkens andel av motoriserte reiser <u>Elbiler over bomringen</u>	2011/2013

Tabell 2: Et utvalg av målbildet til Oslopakke 3. Informasjon er hentet fra Styringsgruppe for Oslopakke 3 (2016, s.3).

10.1.1 Oppklaringer rundt de utvalgte målene

Av de fem målene for Oslopakke 3 er det to mål jeg anser som relatert til klima, og det er derfor disse to jeg vil analysere. Disse målene er nullvekstmålet og bidra til bedre miljø og by- og tettsteds kvalitet. Jeg vil se bort i fra indikatorene; antall overskridelser av lokal forurensing (NO2 og PM10), antall utsatt for støy >38 db fra riksveg og kollektivtrafikkens andel av motoriserte reiser under målet bidra til bedre miljø og by- og tettsteds kvalitet. Disse indikatorene fokuserer på lokalmiljø, og vurderes følgelig som ikke relevant for klima. Kollektivtrafikkens andel av motoriserte reiser blir dekket av indikatorer under nullvekstmålet. Klimagassutslipp fra vegtrafikk er en indikator som vil bli gjenstand for analyse grunnet dets relasjon til klima. For nullvekstmålet er det indikatorer knyttet til reisemiddelfordeling, jeg vil ikke vurdere statistikk for indikatorene gange og sykkel fordi jeg anser andelene innen kollektiv og bil som de viktigste for oppnåelsen av nullvekstmålet.

De to utvalgte målene henger sammen. Ved en oppnåelse av nullvekstmålet vil det som et resultat bli lavere klimagassutslipp, og dette er en av indikatorene i bedre miljø og by- og tettsteds kvalitet.

10.2 Relevant statistikk for de utvalgte målene

I perioden 2007-2013 hadde veitrafikk i Oslo nullvekst, i Akershus økte veitrafikken med 6 %. For både Oslo og Akershus økte antall kollektivreiser med 35 % (Statens vegvesen, 2014). I perioden 2012-2019 økte antall kollektivreiser med ytterligere 35 %. Den samme perioden så en økning i veitrafikk på 3,7 %, og en reduksjon av bomplasseringer med 4,5 %.

Kollektivreiser er målt i antall reiser, veitrafikk er målt i kjøretøykilometer (Styringsgruppe for Oslopakke 3, 2014; Styringsgruppe for Oslopakke 3, 2020).

Indikatorene for trafikk har forskjellige resultater. Det er en økning i veitrafikk mellom 2007-2019. Samtidig har det blitt en økning i kollektivreiser i samme periode. Bomplasseringene har blitt redusert med 4,5 % mellom 2012-2019. Dermed er to av tre indikatorer gått i riktig retning under Trafikk.

Det ble ikke funnet statistikk for indikatorene under Reisemiddelfordeling. Det vil presenteres tall som vurderes som relevante til måloppnåelsen til nullvekstmålet. Disse tallene gjelder for tidsperioden mellom 2007 og 2019. Kollektivtrafikken har økt mest i Akershus med 86 %, i Oslo har den økt med 68 %. Veitrafikken har økt med 11 % i Akershus, og blitt redusert med 1 % i Oslo. I løpet av perioden har det vært en befolkningsvekst i Oslo og Akershus på 23 % (Styringsgruppen for Oslopakke 3, 2020).

Kollektivtrafikken har økt langt mer enn befolkningen både i Oslo og Akershus. Oslo hadde en reduksjon i veitrafikk mellom 2007-2019, noe som tilsier en lokal oppnåelse av nullvekstmålet. I Akershus var det derimot en økning. Dermed har ikke nullvekstmålet blitt oppnådd i Oslo og Akershus.

Da nullvekstmålet sin ordlyd er at all vekst i persontransport skal tas med kollektiv, gange og sykkel tyder økningen i veitrafikk at nullvekstmålet ikke har blitt oppnådd.

Videre til de utvalgte indikatorene i målet bidra til bedre miljø og by- og tettsteds kvalitet. For klimagassutslipp fra veitrafikk i Oslo og Akershus var det en rapportert nedgang hvert år

mellom 2009-2017. Mellom 2017-2018 økte klimagassutslippene fra veitrafikk med 7 %. Totalt mellom 2009-2018 ble klimagassutslipp fra veitrafikk redusert med 15 % (Styringsgruppen for Oslopakke 3, 2020). I Oslo var det en stabil reduksjon av klimagassutslipp fra personbiltrafikk mellom 2009-2018 (Miljødirektoratet, 2020). Antallet elbiler i bomringen har hatt en stabil økning siden 2012. Mellom 2012-2017 har antall bompasseringer (ÅDT) økt fra 2224 til 36 012 (Styringsgruppen for Oslopakke 3, 2014; Styringsgruppen for Oslopakke 3, 2018). Mellom 2018 og 2019 gikk elbiler fra å utgjøre 17,6 % av bompasseringene til å utgjøre 21,1 % (Styringsgruppen for Oslopakke 3, 2020).

Begge de utvalgte indikatorene for målet bidra til bedre miljø og by- og tettsteds kvalitet har beveget seg i en positiv retning så langt i Oslopakke 3.

10.3 Oslopakke 3s innhold og pakkens bidrag til måloppnåelse av klimamål

Oslopakke 3 baserer seg på en lokalpolitisk enighet rundt vedtakene som blir gjort. Store endringer i det lokalt vedtatte forslaget kunne velte denne lokalpolitiske enigheten. Det forelå derfor et ønske fra lokalpolitikere i Oslo og Akershus om at det ikke skulle gjøres endringer i Lokalt forslag på nasjonalt nivå (Winsvold, 2008). Minken (2016) refererer til den lokalpolitiske enigheten mellom Oslo og Akershus som regional balanse. Balansen går ut på en fordeling av prosjekter i både Oslo og Akershus. Han mener at opprettholdelsen av denne balansen er en av faktorene som gjør det vanskelig å gjennomføre endringer i Lokalt forslag. Winsvold (2008) poengterer at det er lett for politikere å vedta overordnede klimamål, men at det er like lett å deretter vedta planer som går imot disse målene. Basert på hvilke prosjekter som ble prioritert og hvilke tiltak som skulle gjennomføres kan Lokalt forslag derfor tolkes som et relativt dårlig grunnlag for Oslopakke 3s måloppnåelse av klimamål. Økte bompengesatser resulterte i færre bilreiser gjennom bomringen. Grunnet datidens bruk av bompenger som et verktøy for å kun finansiere prosjektporteføljen, og ikke for å regulere biltrafikk, kan denne positive klimamessige effekten regnes som en utilsiktet ønsket effekt.

Det ble foretatt en vurdering av prosjektporteføljen i forbindelse med revidert avtale 2012. Arbeidet ble kalt Grunnlag for langsiktige prioriteringer Oslopakke 3 (GLP) (Oslopakke 3-sekretariatet, 2011). Denne rapporten ble referert til i innledningen til revidert avtale 2012. GLP sørget for et faglig grunnlag for fremtidige beslutninger og prioriteringer i Oslopakke 3. Det ble i rapporten fastslått at den økonomiske rammen til noen av prosjektene i prosjektporteføljen ville bli høyere en først antatt (Oslo kommune & Akershus

fylkeskommune, 2012). Dette er med på å underbygge tolkningen av at Lokalt forslag var et dårlig grunnlag for Oslopakke 3. Bruken av porteføljestyling er et av vedtakene fra oppstarten til Oslopakke 3. Dette skulle sørge for en tilpasning av innholdet i pakken som følge av usikkerheten rundt de kostnads- og miljømessige rammene i prosjektporteføljen.

Styringsgruppen for Oslopakke 3 skulle lede revideringene av Oslopakke 3. Styringsgruppen består av lokalpolitikere fra Oslo og Akershus og Statens vegvesen og Jernbanedirektoratet. I revidert avtale fra 2012 blir rollene Statens vegvesen og Jernbanedirektoratet bør spille i Oslopakke 3 begrenset. Dette da det fastslås at innholdet fra Lokalt forslag fortsatt ikke kan endres uten lokalpolitisk enighet (Oslo kommune & Akershus fylkeskommune, 2012; Minken, 2016). Faglige vurderinger kan derfor antas å ha blitt satt til side til fordel for politisk enighet. Tilsidesettelsen av faglige vurderinger kan spores tilbake til opprinnelsen til Lokalt forslag hvor lokalpolitikere så bort i fra Statens vegvesens anbefalinger for Oslopakke 3. Målbildet til Oslopakke 3 blir videreutviklet rundt revidert avtale 2012. Videreutviklingen og konkretiseringen av målbildet til Oslopakke 3 blir satt i skyggen av at satsningen på kapasitetsøkende veiprosjekter fortsatte. Den fortsatte inkluderingen av slike veiprosjekter går direkte imot nullvekstmålet og vil på sikt ikke bidra til reduksjon av klimagassutslipp i transportsektoren.

I revidert avtale 2016 ble det gjort flere endringer i Oslopakke 3. Den største endringen kan sies å være det nye bompengesystemet. Bompengesystemet blir nå sett på som et verktøy for å regulere biltrafikk, samt et viktig redskap for å nå nullvekstmålet. Oslopakke 3-sekretariatet, i samarbeid med Cowi, utarbeidet en analyse av virkningene revidert avtale 2016 ville ha (Oslopakke 3-sekretariatet, 2017). Analysene deres indikerer at revidert avtale 2016 vil oppnå nullvekstmålet innen 2020. Måloppnåelsen var basert på at de ulike trinnene ville bli innført til planlagt tid. Både trinn 1, trinn 2 og trinn 3 har blitt utsatt. Dette påvirket oppnåelsen av nullvekstmålet. I revidert avtale 2016 blir det fokusert på statlig finansiering av både kollektiv- og veiprosjekter. Grunnet de store endringene i bompengesystemet i revidert avtale 2016 er denne revideringen et bedre grunnlag for måloppnåelse av de utvalgte målene. Dette skyldes i hovedsak vedtaket om å bruke bompenge som et verktøy for redusere biltrafikk, og de nye bomsnittene i indre Oslo. Et forbedret grunnlag betyr ikke nødvendigvis at måloppnåelse er garantert. Veiprosjekter som E18 Vestkorridoren er fortsatt inkludert i majoritetsrammen. Med mindre prosjekter som E18 Vestkorridoren mister sitt kapasitetsøkende element, eller blir fjernet, vil måloppnåelsen på klimamål svekkes. De tilsynelatende store endringene på bompengesystemet som ble gjort i revidert avtale 2016 har foreløpig ikke ført

til måloppnåelse av nullvekstmålet, noe statistikken analysert innledningsvis i kapittelet tyder på.

I løpet av Oslopakke 3s majoritetsframes har valg av prosjekter og tiltak ført til delvis måloppnåelse av klimamål. Den lave måloppnåelsen for nullvekstmålet har grunnlag i Lokalt forslag. Det var i dette forslaget få etterprøvbare mål i tillegg til en motvilje mot å ta hensyn til faglige vurderinger. Ved revideringen av Oslopakke 3 i 2012 ble målbildet videreutviklet. Motvilligheten fra Lokalt forslag gjorde seg fortsatt gjeldende. Revidert avtale 2016 er et steg i en retning for oppnåelsen av klimamål.

10.4 Reframing av klimahensyn i Osloregionens transportplanlegging

Oslopakke 1 ble vedtatt for å takle den økte biltrafikken og den lokale forurensingen i Oslo sentrum. Motorveier som tidligere gikk gjennom Oslo ble nå ledet utenfor sentrum eller under bakken. 20 % av pakkens finansielle ramme skulle gå til kollektivtiltak, noe Minken (2016) omtaler som et forsøk på å få aksept hos miljøbevegelsen og venstresiden av norsk politikk. Trafikksystemet i Oslo sentrum ble forbedret av Oslopakke 1. Mot årtusenskiftet ble det nok en økning i biltrafikken, økningen ville skape problemer for transportsystemet i Oslo og Akershus (Minken, 2016). Derfor måtte en ny Oslopakke til. Oslopakke 2 ble kalt forsert kollektivutbygging i Oslo og Akershus, til forskjell fra Oslopakke 1 som ble kalt forsert utbygging av hovedveisystemet i Oslo og Akershus. Satsingen på kollektivtrafikken ble gjort for å ikke belaste det nye hovedvegsystemet mer enn dets kapasitet. Det var et ønske om at den fremtidige transportveksten skulle tas med kollektivtransport (Minken, 2016). Dette er en tidlig versjon av nullvekstmålet og kan tolkes som en endring i måten man så på miljøet i Oslos og Akershus' transportplanlegging. Riksrevisjonen gjennomførte en evaluering av Oslopakke 2 i 2006 (Riksrevisjonen, 2006). Evalueringen konkluderte med at til tross for reframingen av klimahensyn fikk ikke det overordnede målet om økt kollektivandel gjennomslag i prosjektporteføljen.

I løpet av 2000-tallet var det i tillegg til Oslopakke 2 andre faktorer som førte til en reframing av klimahensyn i transportplanlegging. Belønningsordningen som ble innført i 2004 og klimaforliket fra 2008 var noen av faktorene (St.meld. nr. 34 (2006-2007)). Her ble tidlige utgaver av nullvekstmålet brukt som virkemidler for transportplanlegging. Reframingen på nasjonalt nivå ga ikke utslag i konkrete mål i Lokalt forslag til Oslopakke 3. Dette på tross av

Riksrevisjonens kritikk av Oslopakke 2 for dårlig måloppnåelse. Den dårlige kvaliteten på målene i Lokalt forslag skyldes blant annet den lokalpolitiske tilsidesettelsen av faglige vurderinger i Statens vegvesens forslag, og konseptene utviklet i KVU og KS1. Reframingen av klimahensyn i transportplanleggingen ga altså ikke utslag på regionalt og lokalt nivå i Oslopakke 3. Man måtte vente til 2011 før nullvekstmålet ble tatt inn i majoritetsrammen til Oslopakke 3. Videreutviklingen av målbildet i Oslopakke 3 i 2011 kan blant annet tolkes å være på grunn økt statlig fokus på klimahensyn i transportplanlegging gjennom de to foregående rød-grønne regjeringene. Målene introdusert av Oslos byråd i revidert avtale 2016 er også et resultat av et rød-grønt flertall. Den manglende måloppnåelsen på klimamål i Oslopakke 3 kan tolkes å skyldes to ting. Videreutviklingen av det mye kritiserte målbilde fra Lokalt forslag ble ikke gjort før 2011. Den andre faktoren er motviljen mot å gjøre endringer i prosjektporteføljen, noe som fortsatt er gjeldende i dag. Måloppnåelsen på klimamål i Oslopakke 3 er så langt ikke forbilledlig, og kan sammenliknes med måloppnåelsen Riksrevisjonen kritiserte i Oslopakke 2.

11.0 Diskusjon

Analysedelen hadde som samlet formål å belyse oppgavens problemstilling, som er følgende:

Hvordan påvirker framing av transportplanlegging Oslopakke 3?

Funnene gjort i forskningsspørsmålene representerer ulike deler av arbeidet med Oslopakke 3. Forskningsspørsmål 1 peker ut motstridende frames, forskningsspørsmål 2 tar for seg hvordan de motstridende frames påvirker majoritetsrammen og forskningsspørsmål 3 vurderer bidraget til oppnåelsen av klimamål i majoritetsrammen. I den første delen av diskusjonskapittelet vil det redegjøres for de viktigste funnene fra forskningsspørsmålene. På bakgrunn av funnene vil problemstillingen drøftes og det vil diskuteres hvilke implikasjoner resultatene gir for fremtiden til Oslopakke 3. Den andre delen av dette kapittelet tar et steg tilbake fra caset. Først vil resultatene sammenlignes med annen forskning. Deretter vil diskusjonskapittelet avsluttes med hva Oslopakke 3 kan fortelle oss om transportplanlegging.

11.1 Frames og frame-konflikter

Det første forskningsspørsmålet identifiserte politiske partiers uttrykte frames i hovedsakelig stortingsproposisjoner og stortingsmeldinger. De ulike frames ble delt opp i to motstridende hovedgrupper hvor hovedgruppe 1 inneholdt frames for bilens posisjon og hovedgruppe 2 inneholdt frames mot bilens posisjon i Oslopakke 3. Hovedgruppe 1 består av frames som ønsket å fjerne bruken av bompengefinansiering, øke statlig involvering og øke andelen av bompenger som gikk til veiprojekter. FrP kan tolkes som å ha vært partiet som har forsøkt å dra majoritetsrammen mest i en bilvennlig retning. Ved den politiske styringsgruppens utarbeidelse av Lokalt forslag, grunnlaget til Oslopakke 3, var lederen av styringsgruppen fra FrP. Partiet har siden da støttet mesteparten av de frames som faller under hovedgruppe 1. Andre partier som uttrykte frames under hovedgruppe 1 var Høyre og FNB. Partiet FNB har ikke hatt stortingsmakt i løpet av Oslopakke 3. De gjorde seg gjeldende lokalt som et anti-bompengeparti i Oslo og Akershus i lys av det nye bompengesystemet vedtatt i revidert avtale 2016. Hovedgruppe 2 består av frames som ønsket å øke bruken av bompenger, øke statlig finansiering av kollektivprosjekter og prioritere kollektivprosjekter foran veiprojekter. Partiene MDG og SV kan tolkes som partiene som leder kampen mot bilens posisjon i Oslopakke 3. Det var få uttrykte frames som var under hovedgruppe 2 før revidert avtale 2016. MDG ble valgt inn i bystyret i Oslo før denne revideringen. Dette var en av grunnene til

økt antall innslag av frames fra hovedgruppe 2 i revidert avtale 2016. Andre partier som uttrykte frames som inngår i hovedgruppe 2 var Ap og Sp.

Disse hovedgruppene er i konstant konflikt med hverandre i løpet av Oslopakke 3s prosess. Begge gruppene prøver å påvirke majoritetsrammen, slik at flere frames fra deres gruppe inngår i det aktuelle vedtaket. Denne dragkampen er uunngåelig i Oslopakke 3 da pakken fra starten av har benyttet seg av en politisk kompromissbasert forhandlingsmodell. Dette betyr at hvis endringer skal gjøres i innholdet må det foreligge et politisk flertall. E18 Vestkorridoren har vært et prosjekt som illustrerer de motstridende frames i Oslopakke 3. Lokalpolitisk var prosjektet sentralt for å oppnå enighet. Prosjektet har vært sentralt i alle majoritetsrammene og et nøkkelprosjekt for hovedgruppe 1. E18 Vestkorridoren har vært hovedpunktet i forhandlingene som har pågått siden januar 2020. Akershus har bestått av borgerlige fylkesting i en årrekke. Ved fylkessammenslåingen fikk fylkestinget i nye Viken et rød-grønt flertall. Dermed fikk partier som støtter hovedgruppe 2 mer makt lokalt. MDG som har vært vokale i sin motstand mot prosjektet i løpet av Oslopakke 3 er nå representert lokalt både i Oslo og Akershus.

11.2 Motstridende frames sin effekt på majoritetsrammen

Hovedgruppe 1 og hovedgruppe 2s påvirkning på majoritetsrammen ble analysert i forskningsspørsmål 2. Innholdet i majoritetsrammene ble gjenfortalt ved å trekke fram aspekter som kunne tilsi at frames fra en av hovedgruppene fikk betydning. For hver periode i Oslopakke 3 ble det redegjort for de partiene som hadde lokal og nasjonal makt. Dette ble gjort for å kunne trekke koblinger mellom de ulike frames, hvem som hadde makt og innholdet til majoritetsrammen. I løpet av Oslopakke 3 ble majoritetsrammen påvirket av både hovedgruppe 1 og hovedgruppe 2. Det ble klart at frames fra hovedgruppe 1 hadde en stor påvirkning på oppstarten til Oslopakke 3. Statens vegvesen region øst la i første halvdel av 2000-tallet fram et forslag for ny Oslopakke 3 som blant annet økte antall bomsnitt og ekskluderte E18 Vestkorridoren fra prosjektporteføljen. Dette er frames som passer inn i hovedgruppe 2. Den politiske styringsgruppen gikk bort fra dette forslaget da inkluderingen av E18 Vestkorridoren var essensielt for enkelte partiers lokale støtte. Beslutningen om å se bort fra faglige vurderinger ga pakken et grunnlag hvor hovedgruppe 1 hadde et sterkt fotfeste. Grunnlaget var vanskelig å endre på grunn av den kompromissbaserte forhandlingsmodellen nevnt i forrige avsnitt.

Før revidert avtale 2016 var det få reelle seiere for hovedgruppe 2 å spore i majoritetsrammen. I revidert avtale 2012 ble det gjennomført en økt satsing på kollektivtrafikk. Dette innholdet tilsier en seier for hovedgruppe 2. Revideringen beholdt fokuset på veiprosjekter, spesielt E18 Vestkorridoren, og utviste motviljen til å gjøre endringer i prosjektporteføljen for å oppnå de nylig innførte målene. Dette overskygget seierne til hovedgruppe 2 og tyder på at hovedgruppe 1 fortsatt preget Oslopakke 3s majoritetsramme. I 2016 ble det gjort flere endringer på bompengesystemet. Det ble blant annet etablert nye bomsnitt og innført tids- og miljødifferensierte takster. Inkluderingen av det nye bompengesystemet i majoritetsrammen var en stor seier for hovedgruppe 2, da systemet inneholdt tiltak som det hadde vært direkte lokalpolitisk motstand for tidligere. Dette markerte den første rammen fra hovedgruppe 2 som erstattet en tidligere ramme fra hovedgruppe 1. Hovedgruppe 1 kan fortsatt sies å ha hatt mest innflytelse på Oslopakke 3s totale majoritetsramme grunnet gruppens påvirkning i oppstarten. Rammer fra hovedgruppe 2 har fått mer innflytelse senere i prosessen og revidert avtale 2016 kan regnes som gruppens største seier.

11.3 Utviklingen av målbildet og oppnåelsen av klimamål

I hvilken grad majoritetsrammen oppnådde de utvalgte klimamålene var gjenstand for vurdering i forskningsspørsmål 3. Her presenterte jeg utvalg av klimamål som ble satt i løpet av Oslopakke 3. Måloppnåelsen ble vurdert ved hjelp av statistikk og en analyse av majoritetsrammen. På bakgrunn av funnene gjort i statistikk og analyse undersøkte jeg hvordan klimahensyn i transportplanlegging har blitt reframet siden Oslopakke 1. Målbilde i oppstarten til Oslopakke 3 ble kritisert av KVU og KS1. Målbildet videreutviklet seg gjennom de årlige rulleringene av handlingsplanene til Oslopakke 3. I 2011 ble målene fra oppstarten til Oslopakke 3 videreutviklet, og i 2013 ble dagens målbilde introdusert. To av de fem målene i målbildet ble vurdert til å gjelde klima, og var gjenstand for analyse. De to målene var nullvekstmålet og bidra til bedre miljø og by- og tettsteds kvalitet. Den innsamlede statistikken forteller at nullvekstmålet ikke ble nådd, mens to av tre utvalgte indikatorer i målet bidra til bedre miljø og by- og tettsteds kvalitet hadde en positiv utvikling. Analysen av innholdet til majoritetsrammene tilsier at Oslopakke 3s manglende måloppnåelse på de utvalgte klimamålene kan skyldes to ting. Et mangelfullt målbilde i oppstarten, og en manglende evne til å prioritere prosjekter som bidrar til måloppnåelse av klimamål i porteføljestyringen.

Klimahensyn i transportplanlegging har blitt reframet i løpet av de tre Oslopakkene. Fokuset for Oslopakke 1 var å bidra til bedret lokalt miljø i Oslo sentrum ved å lede trafikken vekk. Oslopakke 2 tok sikte på å øke kollektivandelen for å ikke overbelaste veisystemet som ble bygget ut i Oslopakke 1. Det ble uttrykt at den fremtidige transportveksten skulle tas med kollektivtransport. På tross av denne reframingen av klimahensyn fra Oslopakke 1 til Oslopakke 2 ble Oslopakke 2 kritisert av Riksrevisjonen. Manglende prioritering av prosjekter som førte til måloppnåelse var hovedkritikken. Som nevnt ble målbildet i oppstarten til Oslopakke 3 kritisert. Den nasjonale reframingen av klimautfordringer i transportplanlegging på 2000-tallet ga ikke utslag i konkrete mål før i 2011. Klimahensyn fikk et økt fokus med et rød-grønt flertall i Oslo bystyre fra 2015 med MDG i spissen. Dette kan tolkes som en av grunnene for ytterligere fokus på klima i revidert avtale 2016. Til tross for reframingene av klimautfordringer i transportplanlegging hvor klimaet får mer fokus og fler relaterte mål, har ikke dette resultert i oppnåelse av de utvalgte klimamålene så langt i prosessen til Oslopakke 3.

11.3.1 Vurdering av de utvalgte klimamålene

Målbildet til Oslopakke 3 er fordelt på to hovedmål og tre andre mål. Hovedmålene er å tilrettelegge for “God fremkommelighet for alle trafikantgrupper, prioritere kollektiv-, nærings-, gang- og sykkeltrafikk” og “Ta veksten i persontransport med kollektivtransport, gåing og sykling” (Styringsgruppen for Oslopakke 3, 2013, s. 3). Det siste hovedmålet er kalt nullvekstmålet. De tre andre målene er “Sikkert og universelt utformet transportsystem. Attraktivt kollektivtilbud. Bidra til bedre miljø og by- og tettsteds kvalitet” (Styringsgruppen for Oslopakke 3, 2013, s. 3). To av disse målene, nullvekstmålet og Bidra til bedre miljø og by- og tettsteds kvalitet, ble vurdert å være klimamål. Hvorvidt disse målene er konkrete eller etterprøvbare klimamål kan diskuteres.

Under målet bidra til bedre miljø og by- og tettsteds kvalitet var det tre av indikatorene som sa noe om klima, og to av dem ble valgt ut for analyse. De to utvalgte indikatorene var klimagassutslipp for veitrafikk og elbiler over bomringen. Ved en reduksjon av klimagassutslipp for veitrafikk og en økning i elbiler over bomringen vil det bidra til at Oslopakke 3 har en positiv klimaeffekt. Oslopakke 3 spesifiserer ikke en ønsket reduksjon eller økning, dermed kan indikatorene tolkes som lite konkrete. Man kan stille spørsmål med etterprøvbareheten til disse indikatorene da enhver oppadgående trend kan regnes som å ha positiv klimaeffekt.

11.4 Hvordan påvirker framing av transportplanlegging Oslopakke 3

Det er mange aktører som påvirker utfallet av planlegging. Falleth og Holsen (2018) viser til forholdet mellom politikere, planleggere, grunneiere, utbyggere, berørte og næringsliv. Det er rimelig å anta at de fleste av disse aktørene kan påvirke Oslopakke 3. Denne oppgaven har fokusert på politiske partier og deres vedtaksmakt i planlegging. Jo mer oppslutning et parti har, desto mer betyr støtten deres til en frame. Mindre partier på nasjonalt nivå kan fortsatt påvirke lokal transportplanlegging. Dette illustrerer partier som MDG og FNB. Partiene har klare frames når det gjelder transportplanlegging og har fått økt innflytelse i arbeidet med Oslopakke 3.

Funnene gjort i forskningsspørsmålene henger sammen. Ulik framing av transportplanlegging i Oslopakke 3 fører til ulike tolkninger og løsninger, eller frames, for å møte dem. Disse ulike frames påvirker innholdet i majoritetsrammen, og dermed majoritetsrammens oppnåelse av klimamål. Frames kategorisert under hovedgruppe 1 dominerte majoritetsrammen i oppstarten til Oslopakke 3, både i antall innspill i stortingsmeldingene og stortingsproposisjonene og i hvilken grad de påvirket majoritetsrammen. I oppstarten var målbildet for pakken mangelfull. Partier som støtter frames i hovedgruppe 1 har vært vokale i deres støtte av veiprosjekter i Oslopakke 3, spesielt E18 Vestkorridoren. E18 Vestkorridoren var, og er per nå, et kapasitetsøkende veiprosjekt. Støtten dette prosjektet har blant noen politiske partier kan føre til en negativ effekt på klimaet, og oppnåelsen av de utvalgte klimamålene. Dominansen til hovedgruppe 1 kan kobles til et mangelfullt målbilde i oppstarten til Oslopakke 3. Eventuelle klimamål kunne dempet hovedgruppe 1s dominans i oppstarten til Oslopakke 3 og gitt innpass til flere frames fra hovedgruppe 2. Lokalt forslag ble utarbeidet av de største partiene i Oslo og Akershus, disse partiene var Ap, SV, Høyre og FrP. Ut fra funnene i denne oppgaven vil denne partisammensetningen tilsi en balanse mellom partier som støtter hovedgruppe 1 og hovedgruppe 2. Man kan spekulere i om en annen partisammensetning med overvekt av partier fra en av hovedgruppene ville gitt Oslopakke 3 et annet grunnlag.

Den nasjonale reframingen av hvordan klimahensyn i transportplanlegging var tydelig på 2000-tallet. Tidlige utgaver av nullvekstmålet ble introdusert før og etter årtusenskiftet. Oslopakke 2 skulle sørge for at persontrafikkveksten ble tatt med kollektivtrafikk, belønningsordningen ble innført i 2004 og klimaforliket fra 2008 (St.meld. nr. 34 (2006-2007)) videreførte ønsket som utviklet seg til å bli nullvekstmålet. Til tross for dette hadde Oslopakke 2 dårlig måloppnåelse (Riksrevisjonen, 2006), og Oslopakke 3 startet i 2008 med

et mangelfullt målbilde. Det mangelfulle målbildet i oppstarten til Oslopakke 3 ble pekt ut av KVVU og KS1, men ble ikke tatt til følge. Beslutningen om at Oslopakke 3 skulle basere seg på en lokalpolitisk enighet kan antas å ha ført til en tilsidesettelse av faglige utredninger. GLP-rapporten (Oslopakke 3-sekretariatet, 2011) hevdet at det måtte endringer til i prosjektporteføljen på bakgrunn av klimarelaterte hensyn. Det ble i revidert avtale 2012 ikke gjort andre vesentlige endringer i innholdet til Oslopakke 3, annet enn at målbildet ble videreutviklet. Det nye målbildet inneholdt blant annet nullvekstmålet. Endringene i bompenge-systemet i revidert avtale 2016 var en seier for hovedgruppe 2, og kan tolkes som et resultat av en økt oppslutning for politiske partier som støttet frames i hovedgruppen. Denne seieren har ikke ført til en måloppnåelse av de utvalgte klimamålene i Oslopakke 3. Det kan antas at måloppnåelsen hittil i Oslopakke 3 henger sammen med hovedgruppe 1s dominans innledningsvis og mangelen på konkrete klimamål det førte med seg.

På bakgrunn av funnene kan det konkluderes med at Oslopakke 3 har blitt påvirket av framing. De politiske partiers framing av transportplanlegging ledet til hovedgruppe 1s dominans i oppstarten, og motvilje mot å ta hensyn til faglige anbefalinger. Hovedgruppe 2s frames har fått mer påvirkning på majoritetsrammen senere i prosessen. Denne påvirkningen er for øyeblikket for liten på grunn av en manglende oppnåelse av klimamål i Oslopakke 3. Måloppnåelsen kan minne om den manglende måloppnåelsen i Oslopakke 2 (Riksrevisjonen, 2006). Oslopakke 3 bærer preg av hovedgruppe 1s innflytelse på Lokalt forslag og det virker for øyeblikket som historien gjentar seg. Winswold (2008) mener at overordnede klimarelaterte mål i seg selv ikke er nok for at bypakker som Oslopakke 3 skal ha en positiv effekt på klimaet. Overordnede ønsker om en positiv klimaeffekt mener Winswold må kombineres med andre tiltak som sørger for at målene håndheves og følges i praktisk planlegging. Funnene tilsier i hvert fall at det i Oslopakke 3s historie har vært relativt enkelt å gjøre vedtak som går mot klimarelaterte mål. Fokuset på måloppnåelse av klimamål bør endres i Oslopakke 3 for å unngå negative konsekvenser for transportsystemet i Osloregionen. Den neste revideringen av Oslopakke 3 har potensiale til å fortsette hovedgruppe 2s økende innflytelse på majoritetsrammen. Alternativet er at innflytelsen stagnerer sammen med den nåværende måloppnåelsen av klimamål. Dette gjelder å se.

11.5 Resultatenes overførbarhet til annen forskning

I delkapittel 5.5 ble det trukket frem forskning som har benyttet seg av frame theory for å analysere politikk og planlegging. I denne delen skal resultatene fra denne oppgaven

sammenlignes med resultatene fra Richardson et al., (2010) og Tennøy (2010) sine artikler. Artiklene bruker deler av frame theory som også er blitt tatt i bruk i denne oppgaven, for eksempel reframing og frame-konflikter innen transportplanlegging.

11.5.1 Richardson et al., (2010)

Flere likheter er synlig i transportplanleggingen til Osloregionen og Stockholm gjennom tidene. I begge områdene var det på 70- og 80-tallet et klart bilde av at bilen førte til problemer i sentrumsområder. I Osloregionens tilfelle ble det i motsetning til Stockholm gjennomført prosjekter som hjalp å lede trafikk vekk fra Oslo sentrum. Stockholms mangel på tiltak som bidro til måloppnåelse fra 70- til 90-tallet kan sammenlignes med kritikken av Oslopakke 2. I Oslopakke 2 ble det på tross av en overordnet målsetting om å øke kollektivandelen satt i gang få tiltak som førte til måloppnåelse. Et annet likhetstrekk er Miljøpartiet de Grønnes påvirkning på transportplanlegging. Innflytelsen partiet hadde i Stockholm var tydelig ved vedtaket om prøveperioden for bompenger i 2002. I Oslo førte MDGs økte lokale og nasjonale oppslutning på 2010-tallet til ambisiøse klimarelaterte mål og store endringer i bompengesystemet. Stockholm brukte lang tid på å få implementert en bompengereordning. I Osloregionen var innføringen av bompenger noe som gikk lettere for seg, hovedsakelig fordi Norge har hatt en lengre historie med bompenger (se kapittel 2.3 - bompengenes historie i Norge) og det var ikke noe krav om folkeavstemning for innføring av bompenger i Norge. Dennispakken foreslått i Stockholm på 90-tallet hadde flere likheter til norske bypakker. Motstanden mot forslaget til den lokalpolitiske opposisjonen i Stockholm på 80-tallet minner om frame-konfliktene i Oslopakke 3 mellom hovedgruppe 1 og hovedgruppe 2.

Det kan trekkes paralleller mellom Osloregionens og Stockholms utvikling i transportplanlegging på 2000-tallet. Det kan argumenteres for at lokalpolitikere framming av transportplanlegging i både Oslo og Akershus og Stockholm dempet den positive klimaeffekten de respektive bompengereordningene kunne hatt. Prosessen med innføring av bompenger i Stockholm kaller Richardson et al., (2010) for en måte å la bilvennlig politikk bli innført forkledd som progressiv politikk (s. 11, omskrevet) . I Stockholms tilfelle var intensjonene til Miljøpartiet de Grønne og deres koalisjonspartnere å finansiere kollektivtrafikk. Ordningen som ble vedtatt under nytt politisk styre endte opp med å stort sett finansiere veiprosjekter. Oslopakke 3s prosjektportefølje kan også sies å ha innført bilvennlig politikk da funnene i denne oppgaven har avdekket en dominans fra hovedgruppe 1 i

oppstarten av pakken. Den bilvennlige politikken ble innført ved å unngå et målbilde som hadde styrt Oslopakke 3 i en bilfiendtlig retning, samtidig som lokalpolitikere så bort fra faglige utredninger.

11.5.2 Tennøy (2010)

Resultatene fra Tennøys (2010) forskning er relevante for denne oppgaven. E18 Vestkorridoren er et mye omtalt prosjekt i løpet av denne masteroppgaven, da det antageligvis er det mest kontroversielle prosjektet i Oslopakke 3. Artikkelen er med på å belyse hvorfor prosjektet har hatt så mye støtte og motstand fra partier med forskjellig syn på transportplanlegging. Planleggerne involvert i prosjektet har i følge Tennøy (2010) ikke reformat transportproblemet tilstrekkelig noe som førte til at E18 Vestkorridoren i sin unnfangelse ble et kapasitetsøkende veiprojekt. Det pekes videre på frame-konflikten mellom den nye og gamle framingen av transportproblemet. Frame-konflikten har likhetstrekk med frame-konflikten mellom hovedgruppe 1 og hovedgruppe 2 i denne oppgaven. Frames i hovedgruppe 1 har spor av predict and provide, mens hovedgruppe 2s frames tar inspirasjon fra metoder som oppsto etter paradigmeskiftet.

Tennøys (2010) fokus er hovedsakelig på planleggeres framing. I denne oppgaven er politikeres framing gjenstand for analyse. Til tross for dette er frame-konflikten som oppstår sammenlignbar. Det blir i artikkelen til Tennøy listet opp forslag som kan bidra til reframing av transportproblemet. Mangel på kunnskap om de nye metodene kan være en av grunnene til frame-konfliktene. Planleggerne må derfor tilegne seg denne nye kunnskapen. Tilegnelsen av ny kunnskap kan føre til metoder for å analysere utfallet av transportplanlegging på en bedre måte. E18 Vestkorridoren ble ifølge Tennøy (2010) analysert med metoder som hadde røtter i predict and provide. Analysene var derfor ikke egnet for å skape et ønskelig utfall under det nye paradigmet. Ny kunnskap og nye metoder kan føre til et universelt akseptert mål om å redusere kapasiteten på vei. Disse forslagene om reframing kan også gjøre seg gjeldende for politiske partier i Oslopakke 3 for å hindre frame-konflikter som bidrar til negative effekter på klimaet. Funnene i denne oppgaven sier at hovedgruppe 1 via et borgerlig styre i Oslo og Akershus dominerte under oppstarten til Oslopakke 3. Dette resulterte i et grunnlag for pakken der bilen hadde en sterk posisjon. Senere i prosessen har hovedgruppe 2 fått mer gjennomslag, dette gjennom blant annet et rød-grønt styre i Oslo med MDG i spissen. Tennøy (2010) hevder at aktørene med mest makt er de som har mest innflytelse på hvordan det planlegges. Dette poenget er høyest overførbart til funnene gjort i denne oppgaven.

11.6 Hva kan Oslopakke 3 fortelle om transportplanlegging?

Bruken av bypakker i Norge kan sies å være et resultat av en lang bompengehistorie og det politiske systemets sterke lokaldemokrati. Oslopakke 3 ønsket å forlenge den allerede 18 år gamle bompengeskatten i Oslo og lokalpolitikere klarte å komme til enighet på tvers av partipolitiske forskjeller. Som denne oppgaven har pekt ut er nettopp denne lokalpolitiske enigheten grunnlaget for Oslopakke 3. Avhengigheten av politisk enighet er muligens det som har preget pakkens oppnåelse av klimamål. Det kan argumenteres for at de faglige utredningene gjort i forbindelse med pakken burde ha blitt tatt mer hensyn til. Styrken til en bypakke er at den ser en regions transportbilde under ett slik at alle prosjektene og tiltakene blir samordnet for å forbedre transportsystemet. Før Oslopakke 1 var det tydelig at uten en slik samordning kunne transportsystemet i Osloregionen lide, og bybildet kunne sett veldig annerledes ut enn i dag. Derfor må det poengteres at Oslopakke 1, 2 og 3, til tross for varierende oppnåelse av de utvalgte klimamålene, har gitt store bidrag til det regionale transportsystemet. Grunnet politikeres vedtaksmakt i Norge er en slik bypakke avhengig av at forskjellige partier får sine ønsker oppfylt. Partiene som støtter frames fra hovedgruppe 2 måtte akseptere et par kapasitetsøkende veiprosjekter for å kunne få inkludert sine store kollektivprosjekter, og vice versa.

Vigar (2000) og Knoflacher (2007) presenterte i sin forskning eksempler fra transportplanlegging som tok i bruk idealer fra et utdatert paradigme. Det kan trekkes likheter mellom lokalpolitikeres påvirkning på transportplanlegging i disse eksemplene og Oslopakke 3. Forskjellen er at i eksemplene fra Europa var det ofte snakk om enkeltprosjekter som førte til at bilen fikk en negativ effekt på bybildet. I Oslopakke 3s tilfelle er det i tillegg til kapasitetsøkende veiprosjekter også gjennomført en massiv satsing på kollektivtrafikk. Dette illustrerer styrken til bypakkens samordning av prosjekter. Likhetene hadde vært sterkere om det hadde blitt bygget ut ett prosjekt om gangen i Osloregionen. Da kunne et prosjekt som E18 Vestkorridoren blitt vedtatt uten lovnader om Fornebubanen og ny sentrumstunnel for t-bane. Dette kunne ført til at de negative klimamessige effektene hadde blitt forsterket. Ved å illustrere alternativene til en bypakke kan Oslopakke 3 derfor anses som en fordelaktig måte å drive transportplanlegging på i byområder. Som funnene i denne oppgaven illustrerer har frames fra hovedgruppe 2 fått mer innflytelse utover i Oslopakke 3. Økt innflytelse av

bilfiendtlige frames tyder på en utfasing av utdaterte idealer. Denne trenden er nøkkelen for bærekraftig transportplanlegging.

Litteraturliste

- Akershus fylkeskommune. (2010). *Klima- og energiplan Akershus 2011-2014*. Tilgjengelig fra: <https://www.venstre.no/files/akershus/akershus/klimaplaner/Akershus.pdf> (lest 24.04.2020).
- Anchin, K. (2018). *Bompenger i Norge 1930-2017*. Masteroppgave. Oslo: Universitetet i Oslo. Tilgjengelig fra: https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/66561/Masteroppgave-Konstantin-Anchin_H-st-2018.pdf?sequence=5&isAllowed=y (lest 15.05.2020).
- Arbeiderpartiet. (u.å.). *Partiprogram 2017-2021 - Alle skal med*. Tilgjengelig fra: <https://nsd.no/polsys/data/filer/parti/10385.pdf> (lest 01.06.2020).
- Banister, D. (2009). Sustainable transport and public policy. I: Kim, T. J. (red.) *Encyclopedia of life support systems, b. 2 Transportation Engineering and Planning*, s. 192-214. Oxford: Eolss.
- Bysveen, T. (2014). The Oslo transport packages 1-3: success by local initiatives. *Urban Research & Practice*, 7 (1): 89-100. doi: 10.1080/17535069.2014.885742.
- European Commission. (2014). *A policy framework for climate and energy in the period from 2020 to 2030*. Tilgjengelig fra: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0015&from=EN> (lest 01.04.2020).
- Falleth, E. & Holsen, T. (2018). Introduksjon til norsk planlegging. I: Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. & Kristiansen, R. (red.) *Plan og Samfunn: System, praksis, teori*, s. 27-43. Oslo: Cappelen Damm.
- FN. (2019). *Bærekraftig utvikling*. Tilgjengelig fra: <https://www.fn.no/tema/fattigdom/Baerekraftig-utvikling> (lest 01.04.2020).
- Folkeaksjonen Nei til mer bompenger. (u.å.). *FNB Oslo - Valgprogram 2019*. Tilgjengelig fra: https://www.neitilmerbompenger.no/wp-content/uploads/2019/05/FNB_Oslo_program_v-1-2-1.pdf (lest 01.06.2020).
- Fremskrittspartiet. (u.å.). *Prinsipp- og handlingsprogram 2017-2021*. Tilgjengelig fra: <http://flippage.impleoweb.no/frp/b8188708c47948288727ef8f91683698/FRP-Program-2017-2021.pdf#page=1> (lest 01.06.2020).
- Howes, M. (2005). *Politics and the Environment - Risk and the role of government and industry*. New York: Earthscan.
- Høyre. (u.å.). *Vi tror på Norge - Høyres program for 2017-2021*. Tilgjengelig fra: <https://nsd.no/polsys/data/filer/parti/10378.pdf> (lest 01.06.2020).
- Innst. 295 S (2017-2018). *Innstilling fra transport- og kommunikasjonskomiteen om Oslopakke 3 trinn 2: Transport- og kommunikasjonskomiteen*. Tilgjengelig fra: <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2017-2018/innst-201718-295s.pdf> (lest 02.06.2020).

- Innst. 364 S (2011-2012). *Innstilling fra transport- og kommunikasjonskomiteen om innkrevjing av lokalt finansieringstilskott på omsetnad av drivstoff i Tromsø og ein del andre saker på Samferdselsdepartementet sitt område*: Transport- og kommunikasjonskomiteen,. Tilgjengelig fra: <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2011-2012/inns-201112-364.pdf> (lest 30.05.2020).
- Innst. 464 S (2016-2017). *Innstilling fra transport- og kommunikasjonskomiteen om Oslopakke 3 - revidert avtale for perioden 2017-2036 og forslag til nytt takstsystem med tids- og miljødifferensierte bompengetakster*: Transport- og kommunikasjonskomiteen. Tilgjengelig fra: <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2016-2017/inns-201617-464s.pdf> (lest 30.05.2020).
- Innst. S. nr. 170 (2007-2008). *Innstilling fra transport- og kommunikasjonskomiteen om Oslopakke 3 trinn 1*: Transport- og kommunikasjonskomiteen,. Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/static/INNST/inns-200708-170.pdf> (lest 28.05.2020).
- Innst. S. nr. 301 (2008-2009). *Innstilling fra transport- og kommunikasjonskomiteen om Oslopakke 3 trinn 2*: Transport- og kommunikasjonskomiteen,. Tilgjengelig fra: <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2008-2009/inns-200809-301.pdf> (lest 29.05.2020).
- Juven, O. (2020a, 23. april). Gir opp å bli enige - ny E18 helt i det blå. *NRK*. Tilgjengelig fra: <https://www.nrk.no/norge/gir-opp-a-bli-enige---ny-e18-helt-i-det-bla-1.14988654> (lest 02.06.2020).
- Juven, O. (2020b, 26. mai). Har brukt 1,6 milliarder - krangler fortsatt om veien skal bygges. *NRK*. Tilgjengelig fra: https://www.nrk.no/norge/har-brukt-1_6-milliarder-_-krangler-fortsatt-om-veien-skal-bygges-1.15026077 (lest 02.06.2020).
- Juven, O. (2020c, 24. april). Hareide med E18-ultimatum: Alt eller ingenting. *NRK*. Tilgjengelig fra: https://www.nrk.no/norge/hareide-med-e18-ultimatum_-alt-eller-ingenenting-1.14994501 (lest 02.06.2020).
- Knoflacher, H. (2007). Success and failures in urban transport planning in Europe - Understanding the transport system. *Sadhana*, 32 (4): 293-307. doi: 10.1007/s12046-007-0026-6.
- Kristelig Folkeparti. (2017). *KrFs stortingsprogram 2017-2021 - Det handler om mennesker*. Tilgjengelig fra: <https://www.krf.no/globalassets/vedlegg/politiske-dokumenter/politisk-program/stortingsprogram-krf-2017-2021.pdf> (lest 01.06.2020).
- Lian, J. E. (2004). *Delvis brukerbetalt utbygging av transportsystemet i Oslo og Akershus*. Rapport fra Transportøkonomisk institutt 714/2004. Tilgjengelig fra: <https://vegvesen.brage.unit.no/vegvesen-xmloi/bitstream/handle/11250/190942/delvisbrukerbetaltutbyggingavtransportsysteme.t.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (lest 10.03.2020).
- Litman, T. (2007). Developing Indicators for Comprehensive and Sustainable Transport Planning. *Transportation Research Record*, 2017 (1): 10-15. doi: 10.3141/2017-02.

- Løset, K. (2015, 20. oktober). Slakter bilfritt Oslo sentrum: - Minner om en Berlinmur. *tv2*. Tilgjengelig fra: <https://www.tv2.no/a/7527754/> (lest 01.06.2020).
- Meld. St. 16 (2008-2009). *Nasjonal transportplan 2010-2019*. Oslo: Samferdselsdepartementet. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/76ebed1a5cb741e780ad1bdb21513ae5/no/pdfs/stm200820090016000dddpdfs.pdf> (lest 04.05.2020).
- Meld. St. 17 (2008-2009). *Oslopakke 3 trinn 2*. Oslo: Samferdselsdepartementet. Tilgjengelig fra: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=42496> (lest 16.05.2020).
- Meld. St. 21 (2011-2012). *Norsk klimapolitikk*: Miljøverndepartementet. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/aa70cfe177d2433192570893d72b117a/no/pdfs/stm201120120021000dddpdfs.pdf> (lest 28.04.2020).
- Meld. St. 26 (2012-2013). *Nasjonal transportplan 2014-2023*. Oslo: Samferdselsdepartementet. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/e6e7684b5d54473dadeeb7c599ff68b8/no/pdfs/stm201220130026000dddpdfs.pdf> (lest 27.04.2020).
- Meld. St. 33 (2016-2017). *Nasjonal transportplan 2018-2029*. Oslo: Samferdselsdepartementet. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/7c52fd2938ca42209e4286fe86bb28bd/no/pdfs/stm201620170033000dddpdfs.pdf> (lest 15.05.2020).
- Miljødirektoratet. (2020). *Utslipp av klimagasser i kommuner, 29. mai 2020*. Tilgjengelig fra: <https://www.miljodirektoratet.no/tjenester/klimagassutslipp-kommuner?area=426§or=-2> (lest 21.06.2020).
- Miljøpartiet De Grønne. (u.å.). *Ta vare på framtida - Arbeidsprogram 2017-2021*. Tilgjengelig fra: <https://d3n8a8pro7vhm.cloudfront.net/mdg/pages/309/attachments/original/1548161094/Arbeidsprogram-2018.pdf?1548161094> (lest 01.06.2020).
- Minken, H. (2016). *Oslopakkene - en historie om stridende oppfatninger*. Tilgjengelig fra: <https://samferdsel.toi.no/mobilitet-og-organisering/oslopakkene-en-historie-om-stridende-oppfatninger-article33313-2219.html> (lest 04.03.2020).
- Oslo kommune & Akershus fylkeskommune. (2012). *Revidert avtale Oslopakke 3*. Tilgjengelig fra: https://www.vegvesen.no/_attachment/341947/binary/594228?fast_title=Revidert+avtale+Oslopakke+3+mai+2012.pdf (lest 16.04.2020).
- Oslo kommune & Akershus fylkeskommune. (2015). *Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus*. Tilgjengelig fra: <https://www.akershus.no/ansvarsomrader/samferdsel/samferdselsplanlegging/regional-plan-for-areal-og-transport-i-oslo-og-akershus/> (lest 16.05.2020).
- Oslo kommune & Akershus fylkeskommune. (2016). *Revidert avtale Oslopakke 3 for 2017-2036*. Tilgjengelig fra:

- https://www.vegvesen.no/_attachment/1389085/binary/1113644?fast_title=Revidert+avtale+Oslopakke+3+for+2017-2036.+Undertegnet+2016-06-05.pdf (lest 13.04.2020).
- Oslo kommune. (2017). *Tilleggsavtale til revidert avtale for Oslopakke 3 av 05.06.2016*. Tilgjengelig fra: https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13234566-1501569301/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Bydeler/Bydel%20Vestre%20Aker/Politikk/Politiske%20saker/2017/2017-08-31%20Oslopakke%203%20-%20h%C3%B8ring%20om%20plassering%20av%20nye%20bomsnitt/4.%20Tilleggsavtale%20til%20revidert%20avtale%20for%20Oslopakke%203%20av%2005.06.2016%20-%20Nytt%20takstsystem%20og%20konsept%20for%20plassering%20av%20nye%20bomstasjoner.%20Byr%C3%A5dssak%20128_17.pdf (lest 13.04.2020).
- Oslo kommune & Akershus fylkeskommune. (2017). *Bymiljøavtale mellom Oslo kommune, Akershus fylkeskommune og Staten v/Samferdselsdepartementet*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/66644bf4b3e642acaf10bea324af42b8/bymiljoavtalen-for-oslo-akershus-2017-2023.pdf> (lest 16.05.2020).
- Oslo kommune & Akershus fylkeskommune. (2019). *Byvekstavtale mellom Oslo kommune, Bærum kommune, Skedsmo kommune, Oppegård kommune, Akershus fylkeskommune og Staten 2019-2029*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/cee26b798b964a8da6a34c633c3b1a7d/avtale-260619.pdf> (lest 16.05.2020).
- Oslo kommune. (2020). *Billfritt byliv*. Tilgjengelig fra: <https://www.oslo.kommune.no/slik-bygger-vi-oslo/bilfritt-byliv/#gref> (lest 1.06.2020).
- Oslo kommune. (u.å.). *Handlingsplan - Miljø og klima 2012-2015*. Tilgjengelig fra: <http://www.pangstart.oslo.kommune.no/getfile.php/131541568/bydel%20st.%20hanshaugen%20%28BSH%29/Internett%20%28BSH%29/Dokumenter/dokument/motekalender/BU-sak%2029-13%20Klimahandlingsplanen.pdf> (lest 23.04.2020).
- Oslopakke 3-sekretariatet. (2011). *Grunnlag for langsiktige prioriteringer Oslopakke 3*. Tilgjengelig fra: https://www.vegvesen.no/_attachment/293498/binary/517652?fast_title=Grunnlag+for+langsiktige+prioriteringer+Oslopakke+3+%28GLP%29 (lest 10.05.2020).
- Oslopakke 3-sekretariatet. (2015). *Oslopakke 1, 2 og 3 - historikk, status og utfordringer*. Tilgjengelig fra: https://www.vegvesen.no/_attachment/1167047/binary/1087765?fast_title=Historikk%2C+status+og+utfordringer+Oslopakke+3.pdf (lest 02.03.2020).
- Oslopakke 3-sekretariatet. (2017). *Virkinger av revidert avtale Oslopakke 3*. Tilgjengelig fra: https://www.vegvesen.no/_attachment/1997877/binary/1205065?fast_title=12.09.17.+Rapport+om+virking+av+revidert+O3-avtale.pdf (lest 01.04.2020).
- Plan- og bygningsloven. (2008). *Lov om planlegging og byggesaksbehandling av 27. juni 2008 nr. 71*. Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/pro/#document/NL/lov/2008-06-27-71> (lest 12.05.2020).

- Prop. 69 S (2017-2018). *Oslopakke 3 trinn 2*: Samferdselsdepartementet. Tilgjengelig fra: <https://www.stortinget.no/n/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=71816> (lest 02.06.2020).
- Prop. 86 S (2016-2017). *Oslopakke 3 - revidert avtale for perioden 2017-2036 og forslag til nytt takstsystem med tids- og miljødifferensierte bompengetakster*: Samferdselsdepartementet. Tilgjengelig fra: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=68492> (lest 15.04.2020).
- Prop. 113 S (2011-2012). *Innkrevjing av lokalt finansieringstilskott på omsetnad av drivstoff i Tromsø og ein del andre saker på Samferdselsdepartementet sitt område*: Samferdselsdepartementet. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/b1444b3bf981458a82bd8f883474d608/nn-no/pdfs/prp201120120113000dddpdfs.pdf> (lest 18.04.2020).
- Regjeringen. (2020). *Belønningsordningen, bymiljøavtaler og byvekstavtaler*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/transport-og-kommunikasjon/kollektivtransport/belonningsordningen-bymiljoavtaler-og-byvekstavtaler/id2571977/> (lest 4.05.2020).
- Rehnlund, M. (2019). *Getting the transport right - for what? What transport policy can tell us about the construction of sustainability*. Doktoravhandling. Stockholm: Södertörns University.
- Richardson, T., Isaksson, K. & Gullberg, A. (2010). Changing Frames of Mobility through Radical Policy Interventions? The Stockholm Congestion Tax. *International Planning Studies*, 15 (1): 53-67. doi: 10.1080/13563471003765703.
- Riksrevisjonen. (2006). *Riksrevisjonens undersøkelse av effektivitet i offentlige tiltak til kollektivtrafikk - Oslopakke 2*. Dokument nr. 3:8 (2005-2006). Tilgjengelig fra: https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/dokumentserien/2005-2006/dok_3_8_2005_2006.pdf (lest 02.03.2020).
- Rødt. (u.å.). *Rødts arbeidsprogram 2017-2021*. Tilgjengelig fra: <https://nsd.no/polsys/data/filer/parti/10391.pdf> (lest 01.06.2020).
- Senterpartiet. (u.å.). *Ta hele Norge i bruk! - Prinsipp- og handlingsprogram 2017-2021*. Tilgjengelig fra: <https://nsd.no/polsys/data/filer/parti/10381.pdf> (lest 01.06.2020).
- Silverman, D. (2014). *Interpreting qualitative data*. 5. utg. London: Sage.
- Sosialistisk Venstreparti. (u.å.). *SVs arbeidsprogram 2017-2021*. Tilgjengelig fra: https://www.sv.no/wp-content/uploads/2013/12/170816_Arbeidsprogram-2017-2021.pdf (lest 01.06.2020).
- St.meld. nr. 24 (2003-2004). *Nasjonal transportplan 2006-2015*. Oslo: Samferdselsdepartementet. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/505d2819b6a54f7ca2bd309c0e610c99/no/pdfs/stm200320040024000dddpdfs.pdf> (lest 01.06.2020).

- St.meld. nr. 34 (2006-2007). *Norsk klimapolitikk*. Oslo: Miljøverndepartementet. Tilgjengelig fra:
<https://www.regjeringen.no/contentassets/c215be6cd2314c7b9b64755d629ae5ff/no/pdfs/stm200620070034000dddpdfs.pdf> (lest 27.04.2020).
- St.prp. nr. 40 (2007-2008). *Om Oslopakke 3 trinn 1*. Oslo: Samferdselsdepartementet. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stprp-nr-40-2007-2008-/id500683/?ch=3> (lest 15.01.2020).
- Statens vegvesen. (2014). *16 milliarder til kollektiv og vei i Oslo og Akershus i de neste fire år*. Tilgjengelig fra:
<https://www.vegvesen.no/vegprosjekter/oslopakke3/Nyhetsarkiv/16-milliarder-til-kollektiv-og-vei-i-oslo-og-akershus-i-de-neste-fire-%C3%A5r> (lest 05.05.2020).
- Statens vegvesen. (2020a). *Kommunedelplan*. Tilgjengelig fra:
<https://www.vegvesen.no/vegprosjekter/Om+vegprosjekter/Planprosess/Kommunedelplan> (lest 4.05.2020).
- Statens vegvesen. (2020b). *Konseptvalgutredning (KVU) og KSI*. Tilgjengelig fra:
<https://www.vegvesen.no/fag/veg+og+gate/planlegging/konseptvalgutredninger-kvu-og-ks1> (lest 4.05.2020).
- Stortinget. (2010). *Nye publikasjonsbetegnelser*. Tilgjengelig fra:
<https://www.stortinget.no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Nyhetsarkiv/Forsidenyheter/2008-2009/Nye-publikasjonsbetegnelser/> (lest 30.05.2020).
- Stortinget. (2014). *Om innstillinger*. Tilgjengelig fra: <https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Arbeidet/Om-publikasjonene/innstillinger/> (lest 15.05.2020).
- Stortinget. (2017). *Fagkomiteene*. Tilgjengelig fra: <https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Organene/Komiteene/> (lest 10.05.2020).
- Styringsgruppen for Oslopakke 3. (2009). *Handlingsprogram for Oslopakke 3 2010-2013*. Tilgjengelig fra:
https://www.vegvesen.no/_attachment/110422/binary/192506?fast_title=Handlingsprogram+O3+2010-2013.pdf (lest 01.05.2020).
- Styringsgruppen for Oslopakke 3. (2010). *Handlingsprogram 2011-2014 for Oslopakke 3*. Tilgjengelig fra:
https://www.vegvesen.no/_attachment/160692/binary/298506?fast_title=Handlingsprogram+O3+2011-2014.pdf (lest 01.05.2020).
- Styringsgruppen for Oslopakke 3. (2012). *Handlingsprogram 2013-2016 Oslopakke 3*. Tilgjengelig fra:
https://www.vegvesen.no/_attachment/341948/binary/642676?fast_title=Handlingsprogram+O3+2013-2016.pdf (lest 01.05.2020).
- Styringsgruppen for Oslopakke 3. (2013). *Oslopakke 3 Handlingsprogram 2014-2017*. Tilgjengelig fra:
https://www.vegvesen.no/_attachment/477317/binary/777437?fast_title=Handlingsprogram+O3+2014-2017.pdf (lest 01.05.2020).

- Styringsgruppen for Oslopakke 3. (2014). *Oslopakke 3 Handlingsprogram 2015-2018*. Tilgjengelig fra: https://www.vegvesen.no/attachment/625941/binary/964684?fast_title=Handlingsprogram+O3+2015-2018.pdf (lest 01.05.2020).
- Styringsgruppen for Oslopakke 3. (2015). *Oslopakke 3 Handlingsprogram 2016-2019*. Tilgjengelig fra: https://www.vegvesen.no/attachment/889391/binary/1034575?fast_title=Handlingsprogram+Oslopakke+3+2016-2019.pdf (lest 01.05.2020).
- Styringsgruppen for Oslopakke 3. (2016). *Oslopakke 3 Handlingsprogram 2017-2020*. Tilgjengelig fra: https://www.vegvesen.no/attachment/1572781/binary/1139427?fast_title=Handlingsprogram+O3+2017-2020.pdf (lest 01.05.2020).
- Styringsgruppen for Oslopakke 3. (2017). *Oslopakke 3 Handlingsprogram 2018-2021*. Tilgjengelig fra: https://www.vegvesen.no/attachment/2058520/binary/1216678?fast_title=Handlingsprogram+O3+2018-2021.pdf (lest 01.05.2020).
- Styringsgruppen for Oslopakke 3. (2018). *Oslopakke 3 Handlingsprogram 2019-2022*. Tilgjengelig fra: https://www.vegvesen.no/attachment/2711912/binary/1329721?fast_title=Handlingsprogram+Oslopakke+3+perioden+2019-2022.pdf (lest 01.05.2020).
- Styringsgruppen for Oslopakke 3. (2019). *Oslopakke 3 Handlingsprogram 2020-2023*. Tilgjengelig fra: https://www.vegvesen.no/attachment/2711895/binary/1329720?fast_title=Handlingsprogram+Oslopakke+3+perioden+2020-2023.pdf (lest 01.05.2020).
- Styringsgruppen for Oslopakke 3. (2020). *Handlingsprogram 2021 - 2024 - Sammendrag*. Tilgjengelig fra: https://www.vegvesen.no/attachment/2985190/binary/1371494?fast_title=Handlingsprogram+sammendrag++2021-2024+med+vedlegg+10+juni.pdf (lest 15.06.2020).
- Styringsgruppen for Oslopakke 3. (u.å.). *Handlingsprogram 2012-2015 Oslopakke 3*. Tilgjengelig fra: https://www.vegvesen.no/attachment/238065/binary/440530?fast_title=Handlingsprogram+O3+2012-2015.pdf (lest 01.05.2020).
- Tennøy, A. (2010). Why we fail to reduce urban road traffic volumes: Does it matter how planners frame the problem? *Transport Policy*, 17 (4): 216-223. doi: 10.1016/j.tranpol.2010.01.011.
- Tvedt, K. A. (2019). Stortingsvalg - resultater 1882-2017. I: *Store norske leksikon*. Tilgjengelig fra: https://snl.no/Stortingsvalg_-_resultater_1882-2017#-Stortingsvalg_fra_2009 (lest 16.03.2020).
- Tvedt, K. A. & Tjernshaugen, A. (2019). valgresultater fylkesting 1975-2019. I: *Store norske leksikon*. Tilgjengelig fra: https://snl.no/valgresultater_fylkesting_1975-2019 (lest 16.03.2020).

- Tønnesen, A. & Christiansen, P. (2017). *Fra bompengepakker til bymiljø- og byvekstavtaler*. Tilgjengelig fra: <https://samferdsel.toi.no/forskning/fra-bompengepakker-til-bymiljo-og-byvekstavtaler-article33761-2205.html> (lest 05.05.2020).
- United Nations. (2015). *Paris Agreement*. Tilgjengelig fra: https://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/english_paris_agreement.pdf (lest 01.04.2020).
- Valgdirektoratet. (2019). *Oslo kommune kommunestyrevalg*. Tilgjengelig fra: <https://valgresultat.no/?type=ko&year=2019> (lest 01.06.2020).
- van Hulst, M. & Yanow, D. (2016). From Policy «Frames» to «Framing». *The American Review of Public Administration*, 46 (1): 92-112. doi: 10.1177/0275074014533142.
- Veglova. (1963). *Lov om vegar av 21. juni 1963 nr. 23*. Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/pro/#document/NL/lov/1963-06-21-23> (lest 14.05.2020).
- Venstre. (2017). *På lag med framtida - Venstres stortingsvalsprogram 2017-2021*. Tilgjengelig fra: <https://nsd.no/polsys/data/filer/parti/10380.pdf> (lest 01.06.2020).
- Vigar, G. (2000). Local «Barriers» to Environmentally Sustainable Transport Planning. *Local Environment*, 5 (1): 19-32. doi: 10.1080/135498300113246.
- Vigar, G. (2002). *The Politics of Mobility Transport, the environment and public policy*. London: Spon Press.
- Westin, M. (2019). *Rethinking power in participatory planning Towards reflective practice*. Ph.D. thesis. Uppsala: Swedish University of Agricultural Sciences. Tilgjengelig fra: https://pub.epsilon.slu.se/16462/7/westin_m_191125.pdf (lest 10.01.2020).
- Winsvold, E. (2008). Oslopakke 3: Hvorfor vedtar politikerne vekst i biltrafikken? *Plan*, 40 (5): 54-56.
- Yin, R. K. (2009). *Case Study Research*. 4. utg. Los Angeles: Sage.
- Yin, R. K. (2012). *Applications of Case Study Research*. 3rd utg. Los Angeles: Sage.
- Øgrim, T., Tolfsen, C. & Juven, O. (2020, 4. juni). Johansen: - Aps stortingsgruppe burde være en medspiller, ikke en motspiller. *NRK*. Tilgjengelig fra: <https://www.nrk.no/osloogviken/arbeiderpartiets-stortingsgruppe-sier-ja-til-e18-utbygging-1.15040960> (lest 05.06.2020).



Norges miljø- og biovitenskapelige universitet
Noregs miljø- og biovitenskapelige universitet
Norwegian University of Life Sciences

Postboks 5003
NO-1432 Ås
Norway